

MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BASADOS EN EL CONCEPTO DE
GOBIERNO ABIERTO

LINA MARÍA DÍAZ BEJARANO.

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ, 2018

MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BASADOS EN EL CONCEPTO DE
GOBIERNO ABIERTO

ii

LINA MARÍA DÍAZ BEJARANO.

COD. 52872977

Trabajo presentado bajo la modalidad de Monografía como requisito para optar al título de
Especialista en Gestión Pública

Director: LUIS CARVAJAL BASTO

Economista, Magister en Ciencias Políticas, Estudios en Alta Dirección del Estado y
Economía Social y Desarrollo Alternativo.

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ, 2018

NOTA

FIRMA JURADOS

Jurado 1 _____

Jurado 2 _____

Jurado 3 _____

Jurado 4 _____

Con la llegada de la globalización y la expansión económica a nivel mundial, nace la necesidad de que los países estudien sus estrategias políticas, económicas y sociales con el fin de crear relaciones estratégicas, para la implementación de políticas públicas de gobierno abierto, para ello es indispensable el control y el uso de las herramientas tecnológicas (TIC) que permitan un rápido acceso a la información, estar actualizados con las nuevas formas de comunicación que facilitan los procesos de gobierno, basados en los principios de transparencia, participación, colaboración, elementos para un nuevo modelo de gestión pública.

Es importante advertir, que en la búsqueda por el restablecimiento de la confianza de los ciudadanos y la legitimidad de las instituciones públicas, han surgido nuevos modelos y enfoques orientados a garantizar la transparencia. El modelo de gobierno abierto es una de esas iniciativas que actúa como factor clave en la mejora de la administración pública atendiendo especialmente a su dimensión de generación de redes y colaboración a nivel interadministrativo, el tejido social y económico. Este trabajo pretende indagar en los modelos de gobierno abierto que se han venido imponiendo en gran parte de los países del mundo con el fin de que los gobiernos sean más transparentes, brinden información para el control social y político a través de los procesos de rendición de cuentas y mejorar la capacidad de respuestas hacia los ciudadanos.

Palabras clave

Administración Pública, Gestión Pública, Gobierno abierto, transparencia, participación, colaboración.

With the advent of globalization and economic expansion worldwide, the need arose for countries to study their political, economic and social strategies in order to create strategic relationships for the implementation of public policies of open government, for this is It is essential to control and use technological and telecommunications tools that allow rapid access to information and be updated with new forms of communication that facilitate government processes, based on the principles of transparency, participation and collaboration, which constitute the elements for a new public management model.

It is important to note that in the search for the reestablishment of the confidence of citizens and the legitimacy of public institutions, new models and approaches have emerged aimed at guaranteeing transparency, the open government model is one of those initiatives that acts as a key factor in the improvement of the public administration paying special attention to its dimension of generation of networks and collaboration at inter-administrative level, the social and economic fabric. This paper aims to investigate the models of open government that have been imposed in most of the countries of the world in order to make governments more transparent, provide information for social and political control in the processes of accountability and accountability. Improve the capacity of responses towards citizens.

Keywords

Public Management, Open Government, transparency, participation, collaboration.

Contenido

vi

INTRODUCCIÓN	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
JUSTIFICACION	7
OBJETIVOS	9
Objetivo General	9
Objetivos Específicos	9
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	10
1. MARCO DE REFERENCIA	12
1. 1. Marco Teórico	12
1.1.1. ¿Qué Es La Administración Pública?	12
1.1.2. Modo De Actuación Del Gobierno O Modo O Modelo De Gobernanza	17
1.2. MARCO NORMATIVO	25
1.3. MARCO CONCEPTUAL	27
1.3.1. Elementos Conceptuales Del Modelo De Administración Pública De Gobierno Abierto.	27
2. MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA, MÉXICO, ESPAÑA, EEUU.	34
2.1. Estrategias Del Modelo De Gobierno Abierto En Colombia	34
2.2. Estrategias Del Modelo De Gobierno Abierto En México	41
2.3. Estrategias Del Modelo De Gobierno Abierto En España	45
2.4. Estrategias Del Modelo De Gobierno Abierto En Estados Unidos	48
2.6. Comparativo Gobierno Abierto	52

3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA IMPLEMENTAR EXPERIENCIAS	vii
EXITOSAS DEL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA	56
¿Cuál Es El Modelo Que Se Propone Para Mejorar La Gestión Pública En Colombia?.....	59
CONCLUSIONES	68
LISTA DE REFERENCIAS	74

Tabla 1. Marco Normativo en Colombia, Gobierno Abierto.....	25
Tabla 2. Cuadro comparativo Gobierno Abierto	52
Tabla 3. Cuadro compromisos Gobierno Abierto.....	54

Figura 1. Los Principios Orientadores del ejercicio del Buen Gobierno.	35
Figura 2. Desafíos y compromisos de la región 1° plan de acción.	53
Figura 3 Modelo de gobierno.....	57
Figura 4: Modelo de Gobierno Abierto en Colombia.....	67

A través del presente trabajo se quiere resaltar la importancia del concepto de gobierno abierto como modelo de organización político administrativo y social emergente, que motiva cambios significativos en la definición de los conceptos de lo público y del Estado directamente ligados a la administración pública.

En el caso colombiano la administración pública se encuentra enfrentada a la falta de apoyo ciudadano, existe un distanciamiento y desconfianza de la ciudadanía en la “política” y en la función pública, lo que conlleva a considerar que la administración ha perdido su condición como un elemento de cohesión social y por tanto requiere de mecanismos que permitan recuperar el sentido de lo “público”. Este aspecto se puede evidenciar teniendo en cuenta aspectos tales como: 1. Falta de flexibilidad en la gestión administrativa, o lo que es lo mismo, la ausencia de criterios gerenciales; 2. Deficiencias en cuanto a transparencia en la toma de decisiones y en la gestión; 3. Privatización de la gestión de servicios públicos, a partir del falso “dogma” de una mayor eficiencia de la gestión privada; 4. Falta de rendición de cuentas de los administradores a los ciudadanos.

En este sentido, corresponde al Estado la función de diseñar e implementar políticas públicas en el área de la administración que permitan modernizar y contribuir al proceso de mejoramiento continuo de la gestión pública, a su vez a la solución de problemas nacionales, regionales y locales en materia de administración y gobierno.

Al respecto, la administración pública se puede definir como el conjunto de instituciones y organizaciones de carácter público cuya labor es administrar y gestionar los asuntos del Estado, le corresponde establecer la conexión entre los ciudadanos y el poder público, y por supuesto atender y satisfacer sus demandas. Igualmente, la administración pública moderna, es una forma de cooperación, generalmente requerida para atender las necesidades humanas, por lo que sus fines son muy amplios y numerosos, en su actuar persigue: el interés general, la utilidad pública y el bien común. Se debe tener en cuenta que a distintos fines corresponde distintos medios, es decir, si los particulares persiguen su ventaja personal, la administración pública, persigue el interés general al que debe satisfacer.

La administración pública está dotada de una potestad, de una autoridad que se imponga, a esto se le llama poder público, y este poder público es una fuerza nacida de la voluntad social destinada a dirigir al grupo en la consecución del bien común y capaz de imponer a los miembros la actitud que ella ordena según la constitución y las leyes.

Por consiguiente, a partir de estos elementos la administración pública asume unas características en su estructura, funciones, comportamiento y una dinámica en su relación con el entorno como entidad institucional creada por una sociedad para dar respuesta a la demanda de bienes y servicios considerados de interés general.

En el análisis de estas características de los modelos de administración pública y específicamente sobre un concepto de gobierno abierto es que se pretende adelantar el presente

estudio, partiendo del interés por identificar las experiencias exitosas que permitan implementar diferentes elementos para mejorar la participación y confianza de la ciudadanía sobre la base del eficiente funcionamiento de la administración.

3

En este sentido " Transparency and Open Government" define a un gobierno abierto como "... un sistema de transparencia (Divulgación de información para solicitar la opinión pública), de participación del público (aumento de las oportunidades de participar en la formulación de políticas) y de colaboración (el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistema para facilitar la colaboración entre los departamentos del gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado)." A partir de este concepto se identifican tres pilares como soporte al concepto de gobierno abierto: a) Transparencia: El gobierno debe proporcionar información sobre lo que está haciendo, fomentando y promoviendo la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social; b) Participación: el gobierno debe promover el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que la administración pública se beneficie del conocimiento, ideas y experiencias de los ciudadanos, además se promueve la creación de nuevos espacios de encuentro para favorecer el protagonismo y la incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos. C) Colaboración: El gobierno debe buscar el compromiso de los ciudadanos y demás agentes sociales para incidir y trabajar conjuntamente y resolver los problemas nacionales. Lo anterior supone la cooperación y el trabajo coordinado de la ciudadanía, las empresas, asociaciones y demás actores, el esfuerzo dentro de la propia administración y sus funcionarios transversalmente. (Cruz-Rubio C. N., 2015).

incluye el pilar de la rendición de cuentas y el pilar de tecnología e innovación como soporte a los principios (Valores). Esta organización internacional advierte a sus países miembros en sus compromisos de acción cuatro valores claves del gobierno abierto: a) Transparencia; b) Participación ciudadana; c) Rendición de Cuentas y d) Tecnología e Innovación.

Teniendo como referencia estos conceptos que serán analizados más ampliamente en el desarrollo de la propuesta de investigación, el estudio está encaminado a describir el modelo de gobierno abierto en Colombia comparado con otros países. Se pretende identificar cuáles son las estrategias que se han desarrollado en la implementación del modelo, además verificar el éxito en la aplicación de esas estrategias tratando de establecer su marco normativo y un paralelo con cada una de estas experiencias en México, España y Estados Unidos.

El principal problema al que se enfrenta la administración pública en la actualidad está relacionado con el distanciamiento y la desconfianza de la ciudadanía en la “política” y en la función pública, en estas circunstancias, la búsqueda como sociedad de mejores gobiernos hace necesario aprovechar las herramientas tecnológicas y el acceso a la información que actualmente los gobiernos están obligados a proporcionar a los ciudadanos para convertirse así en una sociedad más activa, más conectada, más vigilante y más exigente con la gestión pública.

En este sentido, se requiere de modelos que permitan el restablecimiento de la confianza de los ciudadanos y la legitimidad de las instituciones públicas, orientados a garantizar la transparencia sobre la base de algunos elementos como: a) Hacer que el ciudadano se sienta involucrado en la construcción de lo colectivo, más allá del desarrollo de los derechos individuales; b) Participación como sinónimo de decisión y corresponsabilidad; c) el ejercicio autoconsciente, reflexivo y crítico de la función pública, que involucre a todos los que pertenecen al sector público en un esfuerzo de diálogo, de respeto y valoración mutua.

En el manejo de la gestión pública están los grandes problemas y soluciones de un país, su fortalecimiento es un propósito esencial en la tarea de poner a marchar una sociedad, por ello la esencia de la administración está en bajar el Estado a las personas, a la ciudadanía en general, un proceso de retroalimentación que permita el control en la calidad y la eficacia de decisiones que afectarán a la población del país, el departamento, el municipio. (Retos de la gestión pública, 2004)

El Gobierno Abierto es una de estas iniciativas impulsada y adoptada por los gobiernos locales. Según la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), esta modalidad busca que “los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos”.

Un Gobierno Abierto se concibe y se proyecta cercano a sus ciudadanos a través de las tecnologías de la información para la interacción social. Busca la plena comunicación bidireccional para el desarrollo compartido de soluciones a problemas públicos, fomentando el empoderamiento de la sociedad civil en la toma de decisiones y difundiendo la cultura de la corresponsabilidad.

La limitada calidad en la gestión de muchos de los gobiernos ha incentivado un alejamiento ciudadano que resquebraja los procesos democráticos, una generalizada crisis de representación política que se encuentra ligada a la baja confianza en las instituciones, un círculo vicioso donde la ciudadanía disminuye su participación política a partir de la percepción del gobierno como un ente opaco, oscuro, corrupto, lento, estancado e inflexible (según Latinobarómetro -y para el año 2015- un 65% de las personas tiene poca o ninguna confianza en el gobierno, un número superior al registrado 20 años atrás, cuando se alcanzaba al 54,7%).

Los ciudadanos no sólo se sienten rezagados, sino también impotentes, sin voz ni control en su gobierno y gobernados por elites que en su opinión están desconectados de los problemas de los ciudadanos y no responden a sus necesidades.

Lo anterior, hace necesario resaltar un sinnúmero de experiencias exitosas que permitan innovar y mejorar los modelos de gestión pública, con la finalidad de buscar las estrategias para trabajar mancomunadamente y desde la administración con todos los habitantes y actores políticos, sociales, comunitarios, económicos y culturales en el mejoramiento de las condiciones de vida.

En este sentido, se concibe la gestión pública como el diálogo interinstitucional para la solución de las diferentes problemáticas de la comunidad en la que convergen acciones políticas,

administrativas, jurídicas, y de servicios. Un proceso transparente, responsable, eficaz y respetuoso del compromiso frente a los habitantes.

8

Por consiguiente, a partir del concepto de gobierno abierto se requiere involucrar directamente a las comunidades en la priorización y control del gasto, fortaleciendo la acción de las veedurías, la rendición de cuentas para que las políticas locales sean ejecutadas de manera concertada y coordinada, así lograr un equilibrio en la toma de decisiones con base en el interés colectivo. El gobierno abierto tiene el potencial de empoderar a las voces de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas e incluir a las poblaciones marginadas. Así, los procesos tradicionales de participación y mecanismos de consulta necesitan ser repensados. Ante los grandes avances en la tecnología y de la hiperconectividad, las expectativas de la participación democrática están cambiando. Las personas ya no se conforman con opinar durante las elecciones o durante los periodos de comentario de políticas y leyes. Por el contrario, quieren tener formas espontáneas y creativas de hacer que se escuche su voz y moldear las políticas que más los afectan.

Objetivo General

Identificar los elementos del modelo de gobierno abierto y establecer un comparativo de las diferentes estrategias de los procesos de administración pública que se viene aplicando en Colombia, México, España y Estados Unidos para exponer su resultado en la construcción de una relación respetuosa y transparente con los gobernados en la definición de los proyectos de inversión social, que obedezcan a las necesidades básicas insatisfechas y que sean el reflejo de los procesos de participación y concertación.

Objetivos Específicos

- Determinar los elementos conceptuales del modelo de administración pública de gobierno abierto.
- Identificar las estrategias aplicadas sobre el modelo de administración pública de gobierno abierto en México, España, EEUU y Colombia.
- Establecer un análisis comparativo de las diferentes estrategias.
- Elaborar una propuesta metodológica para implementar experiencias exitosas del modelo de administración pública de gobierno abierto en Colombia.

Para el desarrollo de este trabajo la metodología que utilizare está enmarcada dentro de un método descriptivo cualitativo debido a que este tipo de estudios buscan especificar propiedades y características de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Buscan medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren. Por lo anterior se busca identificar las características de la administración pública en Colombia hacia la implementación del modelo de gobierno abierto.

A grandes rasgos, las principales etapas a seguir en una investigación descriptiva son: examinar las características del tema a investigar, definirlo y formular hipótesis, seleccionar la técnica para la recolección de datos y las fuentes a consultar. (noticias.universia.cr, 2017)

Este tiene como punto de partida la revisión de los documentos existentes, que nos permitan identificar diferentes estudios relacionados con la temática para ser analizados dentro de un contexto particular. Dentro de los cuales tenemos “gobierno abierto ¿más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuesta para los gobiernos locales” de Fredy Martínez Navarro, Rafael E. Valenzuela; (Aguirre, Céspedes, Castiblanco, & Valbuena, 2016), como una manera de integrar activamente, Ciudadanía, nuevos modelos de Gestión, transparencia y acceso a la información (Cruz-Rubio, 2015). Co.META2018, se consultó el trabajo de CEPAL 2016, entre otros mencionados en el desarrollo del trabajo.

El interés se centra en definir desde el punto de vista teórico el concepto de Administración Pública, determinar los modelos de administración y/o gestión pública, y profundizar en el

modelo de gobierno abierto teniendo en cuenta la necesidad de consolidar una propuesta para la administración pública en Colombia a partir de las experiencias exitosas en México, España y Estados Unidos. 11

La hipótesis a desarrollar:

La aplicación del modelo de gobierno abierto en la administración pública de nuestro país debe promover la inclusión social, lograr la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los servidores públicos, para consolidar la transparencia en las entidades públicas dentro de un ambiente de innovación que permita definir las políticas prioritarias y la asignación de recursos para la producción efectiva de bienes y servicios sociales hacia el pleno desarrollo humano sostenible.

1. 1. Marco Teórico

1.1.1. ¿Qué Es La Administración Pública?

Es importante analizar los diferentes conceptos que hacen referencia a la administración pública y que permiten diferenciar los elementos que caracterizan la interacción de la ciudadanía, y el gobierno cuando se trata de satisfacer la demanda de bienes y servicios dentro del interés general.

Las demandas que los pueblos dirigen a sus gobiernos van haciéndose insistentes. Cada vez se muestran los pueblos menos resignados a vivir en un estado de pobreza, hambre, enfermedad, ignorancia y ociosidad. Y cada vez más, especialmente en las regiones en vías de desarrollo, los gobiernos confían en poder atender estas demandas urgentes y concebir *nuevas formas de administración pública* a fin de obviar las deficiencias económicas y sociales.

El concepto del Estado - servicio ha sido aceptado casi universalmente (se emplea la expresión de Estado- Servicio para designar al estado considerado como órgano de servicios). Los gobiernos han asumido la función relativa a la dirección y utilización de la mano de obra, de los recursos naturales y de la tecnología en rápida evolución del mundo moderno, para crear las condiciones y el medio que permitan difundir el bienestar económico y social. (Naciones Unidas, 1962).

Desde el inicio del desarrollo de las civilizaciones, surge la necesidad de delegar el orden y autoridad ante quienes mejor lo sepan administrar. En un principio seguramente sería el más fuerte, el más anciano o más sabio, pero en su transformación y crecimiento, se vio que debía organizarse teniendo en cuenta factores como la ubicación geográfica y la población. Así las cosas, surgió el Estado, como elemento público que busca la igualdad de derechos para sus habitantes, por lo tanto, una especie de mano protectora sería quien dictara el destino de dichos habitantes, lo cual significaría la creación de la centralidad, donde cambia de lo estatal a lo privado y de allí a lo público. Pero el Estado, como se mencionó anteriormente, sufrió transformaciones y como todo, tuvo períodos críticos, otros estables y otros, más duraderos, que marcarían épocas.

Con el fin de cumplir una parte por lo menos de sus deberes cada vez mayores, el Estado - servicio debe desarrollar su capacidad administrativa para llevar a la práctica sus programas de progreso económico y social. *La administración pública* es la maquinaria utilizada por el Estado - servicio para ponerse en condiciones de formular planes y programas que puedan ser realizados y para realizar los que haya formulado. En grado cada vez mayor, la utilización eficaz de los recursos nacionales depende de la adopción de unos programas económicos y sociales acertados, y el resultado satisfactorio de estos depende a su vez de un eficaz *servicio público*. (Naciones Unidas, 1962).

Es importante comprender el surgimiento y evolución desde su inicio hasta nuestros días, de lo público y del Estado como una parte fundamental para la realización parte pública. Cabe resaltar que a lo largo de más de cuatro siglos se ha venido observando a cabalidad la evolución

de lo público y el estado, tomando como referencia la necesidad que hay de quizás asignar 14
o delegar con autoridad funciones de pronto de personas con más experiencia y capaces de dar
una solución frente a lo que se esté gobernando.

En Estados Unidos el estudio de la administración pública se puede caracterizar por su
carácter eminentemente pragmático; técnico y empírico más que teórico, el desinterés por lo
jurídico y la similitud entre las administraciones pública y privada, pues la administración se
entendía tradicionalmente como la actividad que se encarga de organizar el modo como habrán
de ejecutarse las decisiones del gobierno a fin de que sean eficaces, pero no del proceso mediante
el cual las decisiones son elaboradas, que es considerada una actividad exclusiva de la cúpula
directiva y cuyas decisiones son vinculantes para los administradores (Gómez Díaz De León,
2015).

Para Woodrow Wilson (1887), la administración es el gobierno en acción y es tan antigua
como el gobierno mismo, advertía que la reforma que se estaba dando en Estados Unidos solo
trataba temas de recursos humanos, decía que debería ser más integral donde contemplará
organización y métodos de gobierno. Sin embargo en esa época se centraba la importancia en
desarrollar buenas leyes pero no se invertía el tiempo en entenderlas e implementarlas no se
sabían cómo serían administradas. (Valencia & Alvarez, 2008).

Para Fayol (1841-1925), los procedimientos administrativos son instrumentos muy
importantes para una mejor dirección de toda empresa ya que permiten hacer un diagnóstico y
generar la solución de muchas dificultades propias de las organizaciones. En los últimos años de

su vida profundizó los principios de su doctrina para hacerla universal y aplicable al campo 15 de la administración pública, se dedicó a escribir acerca de este tema con el fin de que el Estado fuera más eficiente, además, sus aportes tomaron el rumbo de la estructura organizacional y diseñó la jerarquía institucional, más enfocada hacia el área administrativa (Ramírez Cardona, 1993). Fayol, siempre tuvo un enfoque de gerente general y se preocupó por la eficiencia; con énfasis en la Dirección y la Administración de la empresa y toda su vida afirmó que su éxito se debía no sólo a sus cualidades personales, sino también a los métodos que empleaba. Se debe reconocer que actualmente estas propuestas son la base de las empresas en el desarrollo de sus procesos administrativos para mejorar el desempeño.

Max Weber (1864 – 1920) al referirse a la administración de las organizaciones construyó el modelo teórico de la burocracia concebida como el pilar fundamental del Estado de Derecho, en la medida que permite diferenciar la esfera político-administrativa de otras esferas o niveles (la religión, la economía...), desarrollo su pensamiento administrativo basado en un modelo ideal de comportamiento (racionalidad), al decir que si existe un Estado de Derecho necesariamente debe existir una burocracia que dé sentido y estructura organizativa a la ley. Esa es la figura del burócrata. Si la ley es abstracta, impersonal e igualitaria, el burócrata debe ser exactamente así también. El burócrata, desligado de todo interés personal, reclutado por un procedimiento objetivo basado en la cualificación y en el mérito es, así, el instrumento eficaz de la ley. Para Max Weber todos los sistemas organizativos eficaces se basan en la burocracia: el Estado, la empresa e incluso la Iglesia, sin burocracia no hay racionalización, ni sociedad basada en la ley. El “ethos” burocrático (racionalidad e impersonalidad) impregna las sociedades modernas.

(Rivero Arango, 2010), define la administración pública como el conjunto de actividades que realiza el Estado para lograr su cometido o sus objetivos, convirtiéndose el Estado a través de sus funcionarios en un servidor de la comunidad, cuestión que se tiene como uno de los fines esenciales, por tanto conlleva a que sea más ágil en la aplicación de las actividades de la administración pública con mayor eficacia y eficiencia del aparato estatal.

Luther Gulick, define la administración pública como aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Por definición, el poder ejecutivo o administrativo es el encargado de realizar la política gubernamental, considerando al poder público en conjunto (Valencia & Alvarez, 2008).

John M. Pfiffner dice que la administración pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno, coordinado con los esfuerzos de cada uno de sus elementos, de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos. Como se puede observar en esta definición encontramos al elemento coordinación, como el factor o pilar más valioso de la administración (Valencia & Alvarez, 2008).

En Europa se pueden considerar que hasta finales de los años sesenta, se evidenció un alto interés por la administración pública. En Francia nace la ciencia administrativa moderna donde consideran la administración como el arte de dirigir los asuntos públicos con un propósito utilitario.

En el estudio de la administración pública, existen unos elementos generales: a) una acción humana planificada para la obtención de fines; b) una actividad continua en el desarrollo de dicha acción y la persistencia en el propósito; c) una jerarquización de valores y prioridades. Comprende así mismo elementos específicos de carácter: a) técnico: sistemas, mecanismos y procedimientos para administrar recursos y para elevar la eficiencia administrativa; b) político: aplicación de políticas gubernamentales y administración gubernamental, y c) jurídico: el derecho positivo regulador de la organización y funcionamiento de la administración pública. (Moreno Rodriguez, 1980)

17

1.1.2. Modo De Actuación Del Gobierno O Modo O Modelo De Gobernanza

(Cruz-Rubio C. N., 2015) La gobernanza es la manera o el proceso de guiar a una sociedad a lograr mejor sus metas e intereses, mientras el gobierno es la institución o el instrumento para realizar ese trabajo. Por ejemplo, organizaciones como el PNUD relacionan el concepto de gobernanza con el de desarrollo humano sostenible (ambos entendidos como procesos). Podemos decir que la gobernanza es lo que hacemos todos con el gobierno, es saber que le compete al gobierno y que les compete a los ciudadanos, cual es la corresponsabilidad de los diferentes actores. Teniendo en cuenta las necesidades, las opiniones de la sociedad conjuntamente con el gobierno para la toma de decisiones y posibles soluciones.

A continuación podemos mencionar los siguientes modelos:

El concepto de organización burocrática es la de asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines. Por ende la burocracia comprende una organización, ya que depende de cada uno de sus elementos para brindar el óptimo rendimiento en cada de sus componentes, además, cada componente debe reformar el procedimiento y desarrollo de sus acciones en sus tareas burocráticas. Enmarcar que la función de la palabra organización trabaje como unión de todos los elementos y funcionen de acuerdo a los objetivos que pretenden alcanzarse (Wong Chacon, 2012) .

Luis de Jesús Wong Chacón, en su artículo *“Modelo burocrático de organización de Max Weber desde un enfoque decidofóbico”*, enmarca la definición del concepto de burocracia, como una forma de organización humana, basada en las normas impersonales y la racionalidad, que garantiza la máxima eficiencia posible en el logro de sus objetivos. Ejemplos de este concepto son el Estado Moderno, el ejército, las empresas, la iglesia, etc. Dichos organismos actúan bajo un régimen de organización, el cual les permite cumplir en forma eficaz y eficiente su misión y objetivo, para sustentar el desarrollo de sus actividades productivas y de servicios (Wong Chacon, 2012) .

Se pueden destacar ciertas características que imperan en el modelo burocrático como: a) Normas preestablecidas por escrito; b) División sistemática de trabajo; c) Jerarquía de autoridad y d) Rutinas y procedimientos estandarizados.

El modelo burocrático de organización se basa en la autoridad como factor de gran importancia para la toma de decisiones en los objetivos y desempeño de un grupo social, político o cultural. Según esta teoría, se puede pagar a un hombre para que actúe y se comporte de cierta manera predeterminada, la cual debe explicársele exacta y minuciosamente, impidiéndosele, que sus emociones interfieran con su desempeño. A partir de allí surge la teoría de la burocracia en la administración. (Erra, 2001)

El sistema burocrático y organizacional ha mostrado sus carencias en el funcionamiento de la gestión pública, según Luis de Jesús Wong Chacón este modelo sólo realiza las ideas para el bienestar de un grupo élite y no el de la ciudadanía, no importa la organización ni el trabajo en equipo, solo el individualismo y la rivalidad para lograr el poder. La realidad de la burocracia y la organización se han sobrepasado, ahora son intereses de poder que incentivan la corrupción y el beneficio económico particular, olvidarse de que existen los demás y no colaborar con ningún otro; es por eso, que al fracturarse este sistema, empieza a buscarse opciones y formarse en la colaboración y trabajo en equipo para levantar un proceso casi desquebrajado por la ineptitud e insolvencia.

En ese mismo sentido, cada vez el concepto de organización se va perdiendo, se detectan grandes fallas dentro de esa organización burocrática en los organismos públicos o privados, instituciones gubernamentales, ya que no se trabaja en equipo para lograr las metas que están escritas dentro de su visión, misión y objetivos. Claramente se ven los factores del clientelismo y el nepotismo que ocupa un lugar en la escala laboral, académica o social, refiriendo a que el mando pasa por un orden tradicional como lo describe Weber, es hereditario, pasa de manos de

padres a hijos, se forma una jerarquía familiar y no por ley. No se toma en cuenta las reglas 20
ni es el más preparado, sino es que le toca por imposición personal. Con ello se consigue una
estructura en donde el poder solo esta rodeados de pocos, haciendo necesario erradicar esta
hegemonía de la burocracia en manos de los poderosos, cuando los individuos no forman parte
de este proceso.

b) Modelo de Nueva Gerencia Pública

Este modelo se ha basado en las teorías del «New Public Management» (NPM), relativas a la
modernización del sector público mediante una gestión orientada al mercado que incrementase la
eficiencia sin subir los costos, se refiere especialmente a la prestación de servicios por parte de la
Administración y conlleva al respecto consecuencias diferentes, entre ellas: la aplicación de
criterios de competencia dentro del sector público y con las empresas; el uso de fórmulas que
permitan un empleo más eficaz de los recursos; el fortalecimiento de los controles sobre los entes
y de las mediciones de sus resultados.

Estos cambios se derivan de la propuesta de Osborne y Gaebler, que proponen un nuevo
modelo de gestión basado en la idea del Estado/empresario como sujeto habilitado para
modificar o transferir recursos según la zona donde rindan mejor e inventar nuevos sistemas de
producción y distribución eficaces. Osborne, en la redacción del informe sobre la «National
Performance Review» (NPR), determinaron cuatro principios básicos: la disminución del
papeleo evitable; la primacía de las necesidades de los destinatarios de los servicios; el aumento
de las facultades decisorias de los funcionarios; el gobierno empresarial, es decir, una
Administración que intente alcanzar la producción máxima con menos gasto. El informe sobre la

NPR hacía énfasis en los siguientes aspectos: el aumento de poderes del personal y la desregulación de la actividad administrativa, mediante modelos de funcionamiento menos jerarquizados y más eficaces. (Osborne & Gaebler, 1992). 21

La modernización de la administración pública en Colombia, se impulsa con la directiva presidencial N° 10 de 2002, desarrollada por el documento Conpes N° 3248 del 20 de octubre de 2003 y que trata de la renovación de la administración pública, dichos documentos son el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo denominado “Hacia un Estado Comunitario”.

En el documento Conpes se establece el programa de renovación de la administración pública (Prap), siendo el objetivo, “materializar las principales directrices del Estado comunitario: un Estado participativo, un Estado gerencial y un Estado descentralizado”, y determina dos vías para llevar a cabo el programa: “Unas reformas verticales, establecidas para repensar el papel del Estado en el sector, la necesidad de ajustar las estructuras organizacionales de las entidades cabezas del sector, sus redes institucionales. Unas reformas transversales cuyos objetivos son: empleo público, gestión de activos, estrategia jurídica de la nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistema de contratación pública, sistemas de información, control interno, estrategia antitrámites y regulación, supervisión y control”.

Este modelo busca ajustarse a las exigencias de la modernización estatal, gerenciando la administración pública, teniendo en cuenta criterios de eficacia, eficiencia y calidad en los bienes y servicios públicos; por tanto, Colombia ha puesto en marcha figuras como el outsourcing en algunas actividades públicas (Rivero Arango, 2010).

c) Modelo de Gobierno Corporativo

Teniendo en cuenta los informes realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gobierno corporativo establece como una de sus características la aplicación de las estrategias del sector privado como un criterio de eficiencia para la creación de bienestar, esto se manifiesta a través de la privatización de las antiguas empresas de propiedad del estado para depender de forma creciente de corporaciones del sector privado para generar empleo, generar ingresos impositivos y suministrar a los consumidores productos y servicios. La generación de empleo, el desarrollo de tecnologías autóctonas y finalmente, la competitividad debe descansar sobre una base de empresas que no sufran de las desventajas de costo de capital y que adaptan solidas prácticas de administración y de gobierno corporativo a las circunstancias locales. (OCDE O. p., 2004).

De esta manera, se puede decir que el gobierno corporativo es la forma como las empresas por su tamaño son administradas y gerenciadas con criterios de interés privado basados para la toma de decisiones en el control y direccionamiento hacia esquemas de competitividad y sostenibilidad de las empresas para lograr el éxito.

El modelo se sustenta en la idea que los métodos del sector privado se pueden aplicar a la Administración, es la aplicación del método del «Total Quality Management», importado de las empresas y aplicado a la esfera pública. Este nuevo enfoque de análisis de la actividad administrativa ha sido implementado a lo largo del tiempo con los conceptos de «best practices» y «business process reengineering», mediante los cuales los objetivos principales perseguidos por

la acción pública son la rendición de cuentas y la satisfacción de los destinatarios de los servicios.

23

d) Modelo de Gobierno Abierto

El Modelo de gobierno abierto busca construir un nuevo modelo de gobernanza más incluyente y participativo, que consolide la transparencia y la participación ciudadana en un ambiente de innovación y rendición de cuentas, con el objetivo de mejorar el vínculo entre sociedad y autoridades.

El plan de gobierno abierto según el documento de Naciones Unidas - CEPAL nos da a conocer los elementos fundamentales del gobierno abierto entre ellos encontramos:

La transparencia y acceso a la información pública;

Participación;

Colaboración;

Tecnología e innovación (datos abiertos).

Teniendo en cuenta estos elementos fundamentales, podemos mencionar que en el mundo actual la participación ciudadana va muy de la mano con el desarrollo de la tecnología, puesto que permite a gobernantes y ciudadanos interactuar en temas políticos de cada país.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se constituyen en una herramienta fundamental dentro del control social y la participación de la comunidad en la gestión pública, permitiendo que la ciudadanía pase de ser un sujeto pasivo a una sociedad

activa, que le permiten en todo momento y desde cualquier lugar participar, denunciar y colaborar, avanzando en una democracia representativa a un modelo de democracia interactiva y abierta. Es por ello que se habla del Gobierno Electrónico como la aplicación de las TIC al funcionamiento del sector público, con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana, poniendo al ciudadano *en el centro de la reinversión de la administración pública*. La relación entre las tecnologías digitales y las formas de gobierno, de alcanzar “gobiernos electrónicos abiertos” ha surgido recientemente como una vía, una alternativa, un camino posible que conduzca a la construcción de mejores formas de gobierno en la era digital, estas iniciativas procuran ser más transparentes, confiables, participativas y colaborativas en la administración pública.

Los gobiernos abiertos se caracterizan por al menos, utilizar las tecnologías digitales y las plataformas tecnológicas para buscar mejores niveles de:

- 1) Transparencia en las formas de gestionar el patrimonio público;
- 2) Participación política activa de los ciudadanos en la elaboración y deliberación de iniciativas, políticas y leyes - en forma directa o a través de organizaciones de la sociedad civil- ;
- 3) Colaboración entre gobiernos, ciudadanos, partidos políticos, sindicatos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.
- 4) La gestión de bienes intelectuales. Estas formas de valor intelectual, se expresan de diferentes maneras y pueden presentarse mediante los más diversos soportes físicos y/o materiales.

A partir del año 2010 el gobierno colombiano emprendió las acciones para ser parte de la alianza de gobierno abierto. Existen algunos antecedentes normativos previos al año 2010, y que desarrollan temas como el acceso a la información, promoción de la transparencia, el fortalecimiento de la participación ciudadana, y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en sus artículos 228 al 234, establece características del gobierno abierto entre ellos la creación del sistema nacional de evaluación de gestión y resultados, gobierno en línea como estrategia de buen gobierno y promoción de la participación ciudadana para la formación de capital social. En este sentido, podemos evidenciar como desarrollo normativo las siguientes disposiciones:

Tabla 1. Marco Normativo en Colombia, Gobierno Abierto

Norma	Descripción
Resolución 3313 de 2017	Por el cual se actualiza el Plan Vive Digital 2014-2018 contenido en el anexo de la resolución 828 del 11 de mayo de 2015 y se Deroga la Resolución 1564 de 2016
Decreto 1083 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional – sistema de compras y contratación pública
Ley Estatutaria 1757 de 2015	Promoción y protección del derecho a la participación democrática
Resolución 3564 de 2015	Reglamentaciones asociadas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ley 1712 de 2014	Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones

Decreto 2573 del 12 de diciembre de 2014	Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.
Ley 1680 de 2013	Por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública
DECRETO 4170 DE 2011	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura
Ley 1273 del 2009	Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado – denominado “de la protección de la información y de los datos”- y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones.
Ley 1341 de 2009	Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones.
Ley 909 de 2004	“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones
Directiva 02 de 2000	Plan de Acción de la estrategia de Gobierno en Línea
Conpes 3072 de 2000	Agenda de Conectividad
Documento Conpes 3701	Lineamientos de política para la Ciberseguridad y Ciberdefensa
Ley 527 de 1999	Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones
Decreto Ley 2150 de 1995	Estatuto Anti-trámites
Conpes 2790 de 1995	Gestión Pública orientada a resultados

Fuente: Elaboración propia basado en <http://mintic.gov.co/portal/604/w3-propertyname-510.html>. (www.mintic.gov.co, 2018)

1.3.1. Elementos Conceptuales Del Modelo De Administración Pública De Gobierno Abierto.

La doctrina del Gobierno Abierto nace en los años setenta del siglo pasado en Inglaterra con la finalidad de optimizar los alcances de la democracia representativa. En principio se propone aprovechar las Tecnologías de la Información y la Comunicación como medios que contribuyen a fortalecer el ideal democrático en las democracias representativas.

En septiembre del año 2011, se constituyó el Open Government Partnership, cuya misión es introducir a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas con experiencia, habilidades y tecnologías a asistir a los países tanto conceptualmente como en la implementación de mejores prácticas de Gobierno Abierto en sus compromisos de reformas. Los países que firmaron la declaración el 20 de septiembre de 2011 fueron Brasil, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Estados Unidos. Los países que han aprobado la declaración al 17 de abril de 2012 son Albania, Armenia, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Georgia, Grecia, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Perú, República Dominicana, Rumania, Ucrania y Uruguay. Y los países que están en proceso de aprobar la declaración son Azerbaiyán, Corea del Sur, Costa Rica, El Salvador, Ghana, Jordania, Kenia, Letonia, Liberia, Lituania, Macedonia, Mongolia, Panamá, Paraguay, República Checa, Rusia,

(<http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>) [26-02-2013].

Cabe resaltar que la necesidad de proponer cambios en los modelos de gestión pública y considerar la construcción de un modelo alternativo está determinado por lo que (Pont Vidal, 2017) señala como “la incapacidad del sistema político administrativo (y de sus representantes) de prevenir, gestionar correctamente y ofrecer soluciones a los casos de corrupción, mala gestión y gestión deficiente a la que han llegado las sociedades occidentales, fenómenos todos ellos entrelazados de forma sistémica y enraizados de forma estructural en las operaciones del sistema”.

El concepto de gobierno abierto presente múltiples definiciones, algunos sostienen que un gobierno abierto es resultado del cambio tecnológico, donde la web desempeña un papel fundamental y el centro de su análisis son las tecnologías de información. Otros enfatizan la importancia de concebir el gobierno abierto como un cambio en los valores del servicio público y la organización, en síntesis se traduce en una nueva cultura organizacional. Desde este punto de vista se concibe “*el interés público como resultado del diálogo*”, la gente actúa como ciudadanos y el funcionario público asume el papel fundamental de servir y facilitar la participación de y en colaboración con los ciudadanos antes que un funcionario que meramente implementa programas preconcebidos para clientes en el modelo Weberiano o como una vía catalizadora para las fuerzas del mercado en el modelo de la Nueva Gestión Pública (Mariñez Navarro, 2013).

Por otra parte se identifica una tendencia más que concibe el gobierno abierto como un nuevo modo de gobernar que requiere de un modelo de gestión, es decir, como el conjunto de técnicas tendientes a optimizar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos para lograr un diálogo dinámico, colaborativo, efectivo y eficaz, donde las nuevas tecnologías de la información juegan un rol trascendental. Se desarrolla a través de «datos abiertos», estrategia que busca, como ejercicio de transparencia, compartir sin costo y bajo unos estándares tecnológicos (datos accesibles) y jurídicos (evitando cualquier tipo de control, incluido el de derecho de autor) datos públicos (Cabrera Peña, 2015).

Guardian Orta (2010) define el término Gobierno Abierto como “la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de Estado cierta información aduciendo temas de seguridad. “ (Guardian Orta, 2010)

Otros autores como Calderón y Lorenzo también definen el gobierno abierto como aquel modelo de gestión pública, “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan; que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Mariñez Navarro, 2013).

fundamentalmente sobre los siguientes elementos de toda acción política: participación, transparencia, cooperación, diálogo y rendición de cuentas. De esta manera, se asume que el Gobierno Abierto debe traducirse en un modelo de gestión basado en la relación de colaboración gobierno-gobierno, gobierno-ciudadanos y gobierno-sector privado, que a su vez conlleva a un sistema de democracia abierta soportada en dos componentes transversales: la transparencia; y la participación colaborativa, expresada en la relación ciudadanos-gobierno, la colaboración intra-intergubernamental y la asociación colaborativa público-privada como esquemas de gestión con sus respectivos criterios de rendimientos.

En este sentido, los elementos conceptuales del modelo de gobierno abierto son los siguientes:

1. La transparencia: Se define como la disponibilidad de información para el público general y la claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones del gobierno, lo que refiere al aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable, relacionada con las actividades de la organización gubernamental y la gestión pública. En este sentido, el acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción se orientan a la construcción de lo público y la promoción de una relación Estado-ciudadano. El Gobierno Abierto como modelo de gestión y elemento para la construcción de la democracia colaborativa debe permitir que las decisiones públicas estén sometidas al análisis y discusión de los ciudadanos, es decir, en un contexto fundamental de transparencia donde el gobierno así mismo permita a la gente hacer seguimiento a los resultados y participar en sus procesos de política pública.

2. Participación: busca que los gobiernos se democraticen, mediante mecanismos de participación ciudadana como: la información, consulta y participación activa, con los cuales se pretende una transformación social mediante las siguientes estrategias: a) Políticas públicas de mayor calidad; b) Legitimidad de las instituciones y c) Ciudadanía activa. Por otro lado la participación ciudadana es sin duda una herramienta muy importante para la comunidad, puesto que a través de sus diferentes mecanismos se pueden lograr cambios fundamentales en la sociedad y el estado, lo importante es tener la voluntad de participar e involucrarse, de no ser indiferentes con lo que pasa en el entorno. Como ciudadanos se busca siempre tener una mejor calidad de vida y esto se puede lograr a través del reconocimiento de los derechos y deberes que se tienen como ciudadano. 31

3. Colaboración: En un modelo de Gobierno Abierto es uno de los elementos que forman parte de ese gran cambio que se produce en la forma de gestionar los intereses públicos, es tener la voluntad de colaborar e involucrarse, de no ser indiferentes con lo que pasa en el entorno, no es solo opinar sobre una determinada actuación, supone una voluntad de intervención. La colaboración consiste en la posibilidad de compartir entre ciudadanos lo que saben y sobre todo crear soluciones que generan valor en donde realmente quieren y pueden aportar. De esta manera, la colaboración brinda la posibilidad de construir de forma más eficaz y legítima los gobiernos ya que se beneficia de las contribuciones de los que están fuera de él, además por la vía de la transparencia y la rendición de cuentas.

4. Tecnología: El desarrollo de la tecnología permite a gobernantes y ciudadanos interactuar en temas políticos de cada país, es por eso que los gobiernos debe establecer políticas de

robustecimiento con tecnologías de la información y la comunicación - TIC, para que todas 32 las entidades estatales cuenten con redes públicas de comunicación, así como infraestructura para disponer de internet para los ciudadanos a largo y ancho de todo el país, fortaleciendo con esto la participación ciudadana que permite la reciprocidad activa de las necesidades de toda una comunidad, para que el gobierno a su vez pueda tomar acciones oportunas.

A través de las tecnologías de la información y la comunicación ya no es necesaria la presencia del ciudadano en la oficina pública, por medio del uso de la tecnología se pueden solicitar y ofrecer servicios, así el espacio público de deliberación entre los ciudadanos (usuarios y solicitantes de información pública) ha cambiado en el momento en que se utilizan herramientas del Internet (Facebook, Twitter, etc.). De esta manera, en cualquier espacio y momento se podrían deliberar y discutir problemas públicos. Igualmente, la comunidad puede ejercer sus derechos en tiempo real, todo esto se convierte en la transformación social donde prevalecen ítems como: Deberes y Derechos cumplidos; Celeridad en los procesos; Gobierno con transparencia; Equidad en la sociedad con la posibilidad efectiva de participar e intervenir a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana por medio de la tecnología.

De allí surge el concepto de gobernanza electrónica que hace referencia al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación –TIC por parte del sector público, con el objetivo de mejorar los servicios prestados y de esta manera estimular la participación ciudadana en la toma de decisiones de una manera más responsable, transparente y eficaz; tiene como fin acercar tanto a la administración nacional, regional y local a todas y cada una de las personas para poder ofrecerles servicios que sean eficaces y eficientes. Con el uso de la tecnología, el

gobierno pondrá más énfasis en la prestación vía electrónica de los servicios haciendo 33 énfasis en establecer una interlocución directa entre los diferentes miembros de la organización, y sus clientes externos utilizando las herramientas tecnológicas que facilitan el flujo de información.

Lo anterior hace notar la importancia que le están dando los gobiernos, trabajando en políticas públicas de ciencia tecnología e innovación, que buscan establecer los principales lineamientos que permitan a los países impulsar el desarrollo económico y social a través de la ciencia, la tecnología y la innovación, en cuanto a la investigación, la formación de capital humano altamente calificado, la transferencia de tecnología y el apoyo a la innovación como mecanismo de desarrollo productivo y de gestión institucional.

5. Rendición de cuentas: Es el deber que tienen las autoridades de la administración pública de responder públicamente, ante las exigencias que haga la ciudadanía, por el manejo de los recursos, las decisiones y la gestión realizada en el ejercicio del poder que les ha sido delegado. Surge el concepto de *accountability*, rendición de cuentas en el sector público, usado para reportar el uso de recursos por parte de la administración pública, así como el rendimiento de los servicios.

Algunos aspectos que caracterizan la rendición de cuentas pública están definidos de la siguiente manera: a) Acceso a la información; b) Calidad de la información donde se explican los elementos prioritarios para ser comprendidos por los ciudadanos interesados con las bases del cómo se deciden los problemas públicos para garantizar una provisión de servicios públicos

sustentables, eficaces y eficientes y c) Garantizar al ciudadano su capacidad de explicación, 34
una información no distorsionada y al día y en el momento. De esta manera, Se vincula con la
rendición de cuentas: Acceso a la información, Calidad de la información y Transparencia.

2. MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA, MÉXICO, ESPAÑA, EEUU.

A continuación se realiza un análisis de las diferentes estrategias, donde se describen los
elementos característicos del funcionamiento de la gestión pública basado en el modelo de
gobierno abierto en países como Colombia, México, España y estados Unidos.

2.1. Estrategias Del Modelo De Gobierno Abierto En Colombia

En Colombia se estableció una política de fortalecimiento institucional por medio del Buen
Gobierno, una de las estrategias transversales para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de
Desarrollo 2014-2018 (Poder Público - Rama Legislativa, República de Colombia, 2015).

Los Principios Orientadores del ejercicio del Buen Gobierno son:

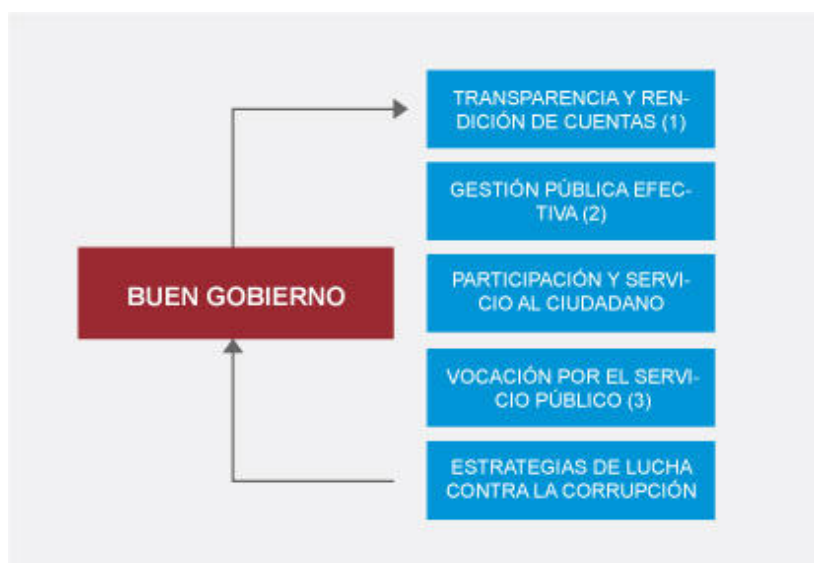


Figura 1. Los Principios Orientadores del ejercicio del Buen Gobierno.

Recuperado de www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/Buen-Gobierno.aspx

El Buen Gobierno busca fomentar los mecanismos de rendición de cuentas, comprende programas para la innovación y eficiencia de los recursos públicos y programas estratégicos – gestión jurídica pública, gestión de los activos del Estado, contratación pública, entre otros– y emprender acciones para modernizar las políticas de empleo público y fortalecimiento del sector Administrativo de la Función Pública (procesos de gestión, atracción y promoción de talento humano con excelencia para el servicio público y mayor transparencia), es necesario implantar prácticas de trabajo colectivo interinstitucional Estatal, ejecutando esquemas de medición y seguimiento con resultados cuantificables, con requisitos centrales tales como una buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos, adicionalmente promover la participación privada en la financiación de los proyectos y la participación ciudadana en el proceso de control de la ejecución de las política públicas (DNP, 2015).

En esta perspectiva, los principales compromisos para la implementación del modelo de gobierno abierto en Colombia se han centrado en: 36

I. Gobierno en Línea: Es una estrategia centrada en el ciudadano que hace énfasis en la provisión de trámites y servicios por medios electrónicos, la apertura de espacios de participación y la mejora en la calidad de la información de las entidades públicas. Esta estrategia permite la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo y que presta mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad, mediante el aprovechamiento de las TIC.

Al utilizar esta estrategia notaremos que los procedimientos que se tenían que hacer de manera presencial con las entidades públicas, se podrán hacer desde diferentes lugares y con la garantía de que se obtendrán un resultado válido con una información actualizada, oportuna y segura.

La implementación del gobierno digital por parte del sector público permite mejorar los servicios prestados y de esta manera estimular la participación ciudadana en la toma de decisiones de una manera más responsable, transparente y eficaz; además, tiene como fin acercar tanto a la administración nacional, regional y local a todas y cada una de las personas para poder ofrecerles servicios que sean eficaces y eficientes, esto tiene que ver con los servicios que brinda el gobierno a los ciudadanos. Con el uso de la tecnología, el gobierno pondrá más énfasis en la prestación vía electrónica de los servicios.

tengan acceso a los computadores a través de subsidios como parte del plan vive digital, lograr el desarrollo de competencias, el uso cotidiano de internet y la producción y circulación masiva de contenidos digitales, el aprovechamiento de las TIC para mejorar la calidad educativa a través del programa computadores para educar que contribuye a formar docentes para aprovechar las posibilidades de las TIC en los procesos pedagógicos. Otra iniciativa busca empoderar al ciudadano para interactuar con el Estado mediante las TI que facilita la vida diaria de las personas, e incrementa la productividad y la competitividad de la gestión pública, mediante las TIC.

La estrategia de “Gobierno Digital”, nombre que recibe la estrategia de gobierno electrónico (e-government) en Colombia, busca prestar los mejores servicios en línea al ciudadano, lograr la excelencia en la gestión, empoderar y generar confianza en los ciudadanos, facilitando las acciones requeridas para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS y el goce efectivo de derechos a través del uso de TIC. La estrategia ha sido liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). (Recuperado de <http://estrategia.gobiernoonlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7650.html>).

II. Seguimiento a metas de Gobierno y de políticas públicas: Colombia cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia-, el cual desarrolla una metodología para la rendición de cuentas, seguimiento a las metas de Gobierno y evaluación de políticas públicas. En materia de seguimiento, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sinergia - Seguimiento) permite conocer los resultados del Gobierno Nacional de acuerdo con las metas fijadas. En lo que corresponde a evaluación, a través de Sinergia - Evaluación, los ciudadanos

tienen acceso a la información sobre el impacto y nuevos retos de las políticas prioritarias 38
del país. Esta información se puede encontrar en el portal www.sinergia.dnp.gov.co/portaldnp

III. Rendición de cuentas: Colombia ha fortalecido la Política de Rendición de Cuentas, que se encuentra en el documento CONPES 3654 de 2010, que fija lineamientos para una metodología única, coordinación interinstitucional y participación ciudadana.

IV. Acceso a información pública: Se expidió la Ley 1712 de 2014 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se expidió la Ley 1757 de 2015 para la promoción y protección a la participación ciudadana.

V. Control social: El Gobierno Nacional desarrolla una estrategia de control social, a través de las Auditorías Visibles, las cuales buscan realizar un seguimiento de manera focalizada a las inversiones de los recursos de regalías, estimulando el uso de buenas prácticas, a partir de la realización de foros con las comunidades beneficiarias y los actores involucrados en la ejecución, logrando con ello una corresponsabilidad entre el Gobierno y la ciudadanía. El Plan de Desarrollo 2010-2014, contempla temas prioritarios para el Gobierno como son: gestión pública efectiva orientada a resultados, asignación de recursos, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, rediseño organizacional de las entidades del Estado, fortalecimiento de la relación con la sociedad civil, políticas de eficiencia, entre otros.

VI. Lucha contra la corrupción: Se expidió el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, que introdujo medidas que incentivan actuaciones honestas, y otorgando facultades al Presidente para

modificar y suprimir trámites de las entidades públicas, con el fin de garantizar la transparencia y la eficiencia administrativa.

39

VII. Secretaría de Transparencia: Se creó la Secretaría de Transparencia en la Presidencia de la República como una instancia encargada de asesorar al Gobierno en la definición e implementación de una política integral de lucha contra la corrupción. A esta política se le hace seguimiento a través de la recién creada Comisión Nacional de Moralización que está compuesta por: El Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Presidente de Senado y Cámara de Representantes, El Fiscal General de la Nación, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, El Defensor del Pueblo y por entidades del ejecutivo.

VIII. Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (creada por el Estatuto Anticorrupción): En diciembre de 2011 se instaló la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, la cual está integrada por representantes de los gremios, academia, medios de comunicación, trabajadores, además de organizaciones no gubernamentales relacionadas con temas de transparencia. Esta Comisión vela por los compromisos del Estado y promueve la participación de la sociedad civil para combatir conjuntamente la corrupción.

IX. Mecanismos de participación y control ciudadano: Se han desarrollado varios instrumentos para que la ciudadanía aporte activamente a la construcción de un gobierno abierto y participativo (diferentes portales como el de transparencia económica (www.pte.gov.co); de servidores públicos (www.sirvoamipais.gov.co); el territorial para alcaldes y gobernadores

(www.portalterritorial.gov.co); la consulta de información sobre los procesos contractuales (www.contratos.gov.co) y el catálogo de datos del Estado (www.datos.gov.co), entre otros. En cada uno de éstos, la comunidad, los servidores públicos y los gobiernos territoriales pueden tener comunicación directa con las entidades del Gobierno central con el fin de tener una mayor interacción, conocer de primera mano la gestión del Gobierno Nacional y la destinación de los recursos, disponer de información confiable para la toma de decisiones, incorporar la tecnología como instrumento de mejores prácticas y aportar en la construcción de soluciones creativas y novedosas para el desarrollo e implementación de políticas públicas. 40

X. Portal del Estado Colombiano: Colombia cuenta con el Portal del Estado Colombiano (www.gobiernoenlinea.gov.co) como punto integrado de acceso a la información, trámites y servicios que proveen las instituciones públicas a través de medios electrónicos. Esta plataforma ofrece servicios de acompañamiento a la población como el asesor virtual (chat disponible en el Portal) y el centro de contacto al ciudadano (línea telefónica gratuita en todo el país). Además, se han desarrollado sistemas y portales para la gestión pública, como por ejemplo el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP-, el cual tiene como objetivo promover la transparencia, eficiencia y uso de tecnologías para la publicación de las adquisiciones públicas de manera que se beneficien los empresarios, las entidades públicas y la ciudadanía en general.

XI. Eliminación de trámites: Dentro de los programas para la eficiencia y eficacia del Estado, se emprendió una estrategia para la racionalización de trámites mediante un proceso abierto y participativo. Como resultado se expidió el decreto 19 de 2012 donde se eliminaron trámites que afectaban a toda la ciudadanía, a empresas y a las mismas entidades del Gobierno.

XII. Urna de Cristal: El Gobierno Nacional creó en septiembre de 2010 la Urna de Cristal, un mecanismo multicanal para la participación ciudadana donde los ciudadanos tienen la posibilidad de i) conocer los resultados, avances e iniciativas del Gobierno; ii) hacer llegar sus inquietudes y propuestas; e iii) interactuar y aprender de la gestión estatal con el ánimo de construir un Gobierno más transparente y participativo (www.urnadecristal.gov.co). (Secretaría de Transparencia, 2013)

XIII. **CO.Meta 2018**, una iniciativa enfocada en buscar que la industria y entidades públicas se unan para impactar directamente en la relación ciudadano con el Estado a través del uso de las TIC, busca a través de financiación o cofinanciación con recursos del Min TIC o a través de recursos propios de las Entidades desarrollar proyecto de forma colaborativa con la Industria TI.

Estas acciones enmarcadas en la incorporación del modelo de gobierno abierto en la gestión pública de nuestro país, estimulan la participación activa de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas, promoviendo la transparencia en el gasto público, logrando un mayor control social en la gestión pública, en busca de una mayor conectividad e innovación tecnológica.

2.2. Estrategias Del Modelo De Gobierno Abierto En México

Varios aspectos caracterizan la implementación de reformas estructurales en el gobierno mexicano, entre ellos las iniciativas para establecer un servicio civil de carrera (2003),

racionalizar las normas que regulan las operaciones del gobierno federal (2010) y avanzar en el desarrollo del gobierno electrónico (OCDE, 2011). 42

El Comité de Gobernanza Pública de la OCDE ha establecido una amplia agenda de reformas diseñadas para fomentar gobiernos más abiertos, innovadores y estratégicamente ágiles, se destaca la importancia de fomentar la eficiencia y la eficacia en el sector público por medio de la innovación tecnológica; la mejor gestión de recursos humanos; la asociación con los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, y el desarrollo de marcos de evaluación para medir el desempeño del gobierno. Sobre la base de estas recomendaciones, el gobierno federal mexicano afronta el reto de volverse más eficaz y eficiente en sus resultados públicos.

Considerando este contexto, México solicitó a la OCDE llevar a cabo la evaluación del sistema de servicio civil de carrera y la revisión generalizada de las regulaciones en el gobierno (RIG) que se realizó en 2010, al igual que una revisión de las políticas e iniciativas de gobierno electrónico. De aquí que se llevara a cabo la revisión de las regulaciones en el gobierno (RIG) que resultó en la eliminación de sesenta y siete por ciento (67%) de las reglas y en la publicación de nueve manuales de aplicación general en los ámbitos de Adquisiciones, Obra Pública, Recursos Humanos, Recursos Financieros, Recursos Materiales, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Transparencia y Rendición de Cuentas, Auditoría y Control Interno. Estos manuales establecen un marco de referencia único y claro para orientar los esfuerzos de los funcionarios públicos hacia medidas que son fácilmente identificables que permiten contribuir a que el gobierno sea más transparente y rinda mejores cuentas. Es importante subrayar que las

revisiones regulatorias deben ser un elemento permanente de la buena gobernanza pública 43
(OCDE, 2011).

Se precisa como ejemplo en los avances significativos de la revisión del Servicio Profesional de Carrera (SPC) establecer una gestión basada en méritos para la fuerza laboral pública, entendiendo su contribución al fomento de los principios de buena gobernanza en el servicio público. Se destaca la importancia del buen funcionamiento del servicio civil para fomentar el diseño y la implementación adecuada de políticas públicas, así como una prestación eficaz de servicios, rendición de cuentas, transparencia y capacidad de respuesta en el uso de recursos públicos.

Como se destaca en la publicación de la OCDE *E-Government Review of México 2005*, citado en (OCDE, 2011), México ha tenido un compromiso duradero con el uso de las TIC para apoyar las reformas en el sector público y fomentar la buena gobernanza mediante la mejora de la transparencia, la calidad y la eficiencia del gobierno. A lo largo de diferentes administraciones, el gobierno mexicano ha explotado la tecnología para innovar de manera continua y mejorar sus operaciones con el objeto de satisfacer las necesidades de los ciudadanos en forma eficaz a través de la integración, simplificación e implementación de procesos con miras a racionalizar el uso de recursos (austeridad), prestar servicios de manera más coherente en toda la administración pública federal, maximizar de forma estratégica los beneficios de inversiones previas en gobierno electrónico y planear nuevas. El esquema de interoperabilidad y la adopción del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC son excelentes ejemplos de los esfuerzos que el gobierno ha realizado. México es un país que compite mundialmente en

innovación y tecnología, es un asunto de mayor importancia para la vida pública, el desarrollo científico y tecnológico cumplen una función estratégica en el crecimiento económico. 44

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011) , el gobierno electrónico busca conectar la gente en las diferentes zonas. La política digital busca cumplir con cinco objetivos que son: a) conectividad; b) inclusión digital; c) interoperatividad; d) marco jurídico y e) datos abiertos.

El gobierno en México ha resaltado el tema de la tecnología y la innovación como una oportunidad para impulsar el desarrollo del país. La estrategia digital es el esfuerzo para transformar el gobierno y alcanzar un impacto real en la calidad de vida de las personas, mejorar la calidad de la educación, mejorar la cobertura en salud, impulsar la participación ciudadana, crear empleos, y nuevas oportunidades, nuevas empresas pero el gobierno debe integrar la tecnología para acercarse a la gente. Donde los ciudadanos puedan innovar, emprender para mejorar su bienestar. Con el portal único se unificara todas las secretarías del estado con el fin de dar a conocer la información que el gobierno genera todos los días. A través de 26 compromisos se desarrolla un gobierno abierto basado en la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, generando nuevos mecanismos con acceso más rápido a la información e impulsando el uso de las TIC como una herramienta de desarrollo hacia un país digital.

En el proceso de modernización de la gestión pública española, a pesar que se adoptaron medidas e instrumentos de gestión de forma generalizada, la estructura administrativa ha mantenido una estructura marcadamente burocrática. El plan moderniza (2006-2008), introdujo medidas secundarias entre las que se destacan la externalización (outsourcing) y la colaboración público-privada (public-private partnership), se adoptó el comando integral (balanced scorecard) como mecanismo de gestión y de planificación estratégica en la Administración pública (Pont Vidal, 2017)

Dentro del objetivo fundamental de aumentar la confianza de los ciudadanos para introducir una mayor transparencia, en la gestión pública española se promueve un nuevo paradigma apoyado en tres ejes: reformar en lo posible la lógica weberiana imperante en las administraciones locales, la posibilidad de construir un modelo totalmente alternativo o el impulsar la Orientación al Servicio Público (PSO). De allí surgió la idea de ayuntamientos receptivos fundamentada en la participación activa: “La Administración debe fomentar la participación activa de los ciudadanos. Porque los ciudadanos no quieren ser receptores pasivos de los servicios públicos ni los empleados públicos quieren permanecer ajenos al proceso de transformación de las administraciones públicas.” (López Camps, 1998)

Teniendo en cuenta que la transformación de la Administración pública significa aplicarla y diseñarla respecto a las demandas de la ciudadanía, se puede decir que los procesos de innovación democrática obedecen a los principios de participación ciudadana, cooperación social

e integración de las políticas urbanas. En el caso del municipio de Barcelona, según el modelo de profesionalización del servicio público (El modelo impulsó planes de formación continuada de los trabajadores municipales, reciclando funciones, y estableció las condiciones “óptimas” para la mejora constante de sus profesionales). *El éxito de este modelo radica en que la dirección política desarrolle sus funciones en forma diferenciada a la dirección ejecutiva.*

Según Josep Pont Vidal, una de las estrategias básicas en que se basa este modelo es la colaboración entre las esferas pública y privada como una de las palancas de eficacia. La premisa en la que se basa este modelo parte de que el Gobierno municipal no es el mejor experto en todas las materias, así como tampoco realizar la investigación necesaria en sus productos y servicios.

Por ello busca activos fuera de la estructura municipal, simultáneamente con la apertura de nuevos canales de comunicación y participación. Sobre esta base se introduce el concepto de gestión *Smart City*.

Las características esenciales que se asocian al concepto de Smart city o Smart government se pueden enumerar así:

1. Transparencia de su gobierno: implica la prestación de servicios que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos a partir de una comunicación más directa y transparente siempre atentos a las demandas prioritarias de la comunidad.
2. Datos abiertos: mediante el uso de las TIC para la toma de decisiones participativas y la co-creación de servicios que permitan agilizar los trámites entre la administración y el ciudadano.
3. Integración de la administración pública con los demás actores de la sociedad: integración de la administración pública con el sector privado y la ciudadanía en general, para el funcionamiento de la ciudad de manera más eficiente y eficaz desde el gobierno.

Según Josep Pont Vidal, la idea de *Smart City* surge a partir de la constatación del papel central que asumirán las ciudades durante el presente siglo en los aspectos económicos, sostenible, de movilidad y participativo. Las dimensiones que adquiere la “*ciudad creadora*” se definen en diversos aspectos, básicamente: la inteligencia, la innovación y la creatividad. Este nuevo tipo de ciudad agrega valores y expectativas derivadas de la “nueva clase creadora”, cuyos fundamentos son el conocimiento y la innovación. Esta nueva clase está formada por científicos, empresarios, emprendedores y personas creativas que tienen un impacto fuerte en el tejido productivo de la ciudad y en la organización del trabajo. Otro aspecto lo constituye la “inteligencia colectiva” del conjunto de ciudadanos de la ciudad y de los procesos de innovación producto del intercambio intelectual de saberes y conocimientos. El último elemento lo constituye la inteligencia artificial inserta en el ambiente físico de la ciudad. Para que pueda tener éxito, la estrategia que une y vincula estos tres aspectos es la cooperación público – privada, “Reside en la cooperación entre las autoridades y todos los agentes económicos y sociales, con una implicación crucial de los ciudadanos...” (Según el Libro blanco de las smart cities 2012:17, disponible en http://www.innopro.es/pdfs/libro_blanco_smart_cities.pdf) (Pont Vidal, 2017).

Son diversos los ejes en que se configura esta idea de ciudad: Gobierno, TIC, movilidad, sostenibilidad, población y economía. El Gobierno y la Administración deben poseer una premisa central que se sintetiza en: “Mostrarse abiertos y accesibles a la ciudadanía y no como elementos que trabajan separadamente y toman sus decisiones de espaldas a los demás agentes”. (Enerlis, 2012). Son de especial interés las iniciativas conocidas como “data abierta” o Gobierno

abierto que permiten el intercambio y la aportación de datos a la ciudadanía,

48

frecuentemente a través de la web. Estos datos permanecen abiertos al público para que los distintos agentes sociales puedan hacer uso de ellos (Enerlis, 2012).

2.4. Estrategias Del Modelo De Gobierno Abierto En Estados Unidos

Según Sabrina Ragone en su artículo “La administración en los EE.UU.: Un breve recorrido entre sus reformas hasta la crisis actual”, hay varias características que influyen en la organización de la administración pública en los Estados Unidos, (Ragone, 2014):

a) “...*el hecho de que la autoridad ejecutiva se encomienda a un solo representante*”. Con referencia al primer elemento, las personas encargadas de la gestión inmediata de la función ejecutiva tienen que considerarse “ayudantes o delegados” y “sujetos a la superintendencia” del Presidente, que, en consecuencia, dispone del poder de nombrarlos o por lo menos proponerlos y además de solicitar su asesoramiento acerca de las cuestiones relacionadas con su oficio.

La relación entre Presidente y Administración se encuentra delineada sólo parcial y superficialmente en la misma Constitución en su artículo II, donde se establece que aquél está facultado para “solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los Departamentos administrativos con relación a cualquier asunto correspondiente a los deberes de sus respectivos empleos”; proponer y “con el asesoramiento y asentimiento” («advice and consent») del Senado, nombrar a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a

cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley”; encargarse “de que las leyes se ejecuten puntualmente”.

49

b) “*La organización federal, en la que se superponen diferentes niveles administrativos*”. En relación al segundo elemento señalado por Sabrina Ragone, es decir, a la organización federal, la define como el intento por no devaluar la importancia de los aparatos estatales, el apoyo popular y su capacidad potencial de contrarrestar los abusos del Gobierno central. Otra razón para mantener diferentes niveles, y especialmente una pluralidad de órganos supervisores, era que se trataba de un síntoma del carácter democrático del Estado (Ragone, 2014).

c) Otro rasgo característico del modelo estadounidense (y anglosajón en general) según Sabrina Ragone, es el denominado «spoils system» que, al basarse en la politización de los empleos públicos, difiere radicalmente del modelo europeo clásico, cuyos fundamentos son la profesionalización y la selección por méritos. Una de las peculiaridades que con mayor claridad connotan el sistema: los primeros escalones de la carrera pública están ocupados por empleados que han sido seleccionados mediante concurso y los más elevados por profesionales de nombramiento político (De los más de veinte millones de empleados federales, un nuevo Presidente puede designar aproximadamente a cuatro mil, sólo una parte de los cuales se sitúa en la Administración presidencial en sentido estricto, según los datos ofrecidos por G. Peters, “Public Administration in the United States: Anglo-American, Just American, or Which American?”, op. cit., p. 118. Sobre los problemas de coordinación entre empleados fijos por concurso y los designados mediante criterios políticos, véase p. 120.).

administración pública en los EE.UU. es la presencia de muy pocas normas en la Constitución estadounidense y la existencia de las Agencias, tanto gubernamentales como independientes, dotadas de poderes normativos cada vez más importantes y de funciones para-jurisdiccionales en ciertos casos. En este sentido, las Agencias representan un doble desafío a la separación de poderes, reconocida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo aunque no explícitamente en la Constitución: por un lado, muchas de ellas suman funciones normativas, ejecutivas (de implementación) y cuasi-jurisdiccionales; por otro lado, las Agencias independientes están sustancialmente exentas del control presidencial.

La Administración Pública en los EE.UU. combina la perspectiva jurídica y el enfoque propio del sector privado que caracteriza el planteamiento de las cuestiones públicas. Esta concepción se suma a una idea mínima de Estado, que tiene que dejar amplio espacio a la iniciativa de los particulares. Sumado a ello existen dos rasgos esenciales de la Administración estadounidense, es decir, la organización burocrática de la Presidencia y las Agencias, ejecutivas e independientes, sin embargo, otro elemento esencial del “modelo” estadounidense se enmarca en la afirmación de un aparato administrativo alrededor del Presidente como una suerte de contrapeso respecto de Departamentos y Agencias (Ragone, 2014).

Según Ragone, la aprobación de la «Administrative Procedure Act» de 1946 constituye una de las piezas básicas del Derecho administrativo de los EE.UU., la lógica a la que respondía dicha fuente era el fortalecimiento de valores como la «rendición de cuentas, la responsabilidad pública y las garantías procedimentales», más que la eficacia y la eficiencia propugnadas durante

las primeras décadas del siglo XX. En el año de 1993 se impulsó la «Government Performance and Results Act», una ley que potenciaba la rendición de cuentas de la Administración frente al legislativo, coherente con la lógica de resultado, se establecía la necesidad de fijar planes de desempeño para las Agencias y de que las mismas le entregasen al Congreso informes sobre su rendimiento para facilitar la supervisión y la asignación de recursos.

Estas reformas han buscado fortalecer la gestión por desempeño y por resultado teniendo en cuenta criterios de eficacia y eficiencia, a través de la “*revalorización*” de parámetros de productividad y la reducción de los costos, incluso desde el punto de vista de la gestión y la selección del personal. Al respecto, se tienen en cuenta cuatro modelos elaborados por la literatura: el de Hamilton –«top-down», centrado en el Ejecutivo–; el de Jefferson –«bottom-up», centrado en la importancia de la participación y de la rendición de cuentas–; el de Madison – centrado en la separación de poderes y en el equilibrio entre actores–; y el de Wilson –centrado en la jerarquía, la profesionalización y la imparcialidad– (Estas categorías se deben a D. Kettl, “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government”, *Public Administration Review*, vol. 60, 2000, p. 488 y ss..)

De otra parte, en una Directiva de diciembre de 2009 denominada “gobierno abierto”, ha surgido la iniciativa en Estados Unidos para cambiar la forma de trabajar en el Gobierno Federal a través de cuatro ejes: 1) la publicación de datos de gobierno en formatos abiertos y reutilizables; 2) la mejora en la calidad de la información pública; 3) la creación e institucionalización de una cultura del gobierno abierto y 4) la creación de un marco normativo para el gobierno abierto (CEPAL, 2017).

Tabla 2. Cuadro comparativo Gobierno Abierto

ESTADOS UNIDOS	ESPAÑA	MEXICO	COLOMBIA
Pertenece al grupo de países firmantes de la Declaración de la Alianza para el gobierno abierto.			
Elaboración del plan de acción	Implementación del plan de acción	Implementación del plan de acción	Implementación del plan de acción
En el 2009 el presidente Barack Obama hizo del gobierno abierto una alta prioridad, prometió a su administración trabajar "un nivel sin precedentes de apertura en el Gobierno".	El Gobierno de España cree que la transparencia debe ser el principio central de la acción pública	la Alianza de Gobierno Abierto se ha convertido en un espacio de diálogo e intercambio de ideas que permite al gobierno en colaboración con los ciudadanos asumir compromisos vinculados a los cuatro principios del Gobierno Abierto	La Alianza de Gobierno Abierto ha sido una herramienta crucial para alentar los principios de una buena gobernanza: eficacia, eficiencia, transparencia, responsabilidad y lucha contra la corrupción para el desarrollo y la implementación de sus políticas
Barak Obama, hace un llamado a todos sus colaboradores políticos para crear sistemas de participación, colaboración y transparencia pública	El Gobierno de España entiende que la transparencia y la responsabilidad deben convertirse en el eje básico de toda acción política y que la austeridad y la eficiencia son la base de una buena gestión	Modifica la lógica del quehacer gubernamental, a partir de principios como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la innovación.	Permitirá fortalecer las diferentes iniciativas que el país ha adelantado en materia de transparencia, control social, participación, acceso a la información y lucha contra la corrupción.
portal data.gov (http://www.data.gov) lleva funcionando desde 2009	Portal data.gob.es (http://datos.gob.es/datos/).	Portal https://www.gob.mx/	https://www.mintic.gov.co/portal
De los 97 compromisos	De los 43 compromisos	De los 69 compromisos	De los 82 compromisos adquiridos han

adquiridos en la alianza no han cubierto ningún tema	adquiridos han avanzado en 24 temas cubierto	adquiridos han avanzado en 15 temas cubierto	avanzado en 39 temas cubierto
--	--	--	-------------------------------

Fuente: Elaboración propia. Basado en información de la alianza para el gobierno abierto.
<https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto>

La alianza para el gobierno abierto (AGA) se basa en cuatro principios que son Transparencia, Participación ciudadana, Rendición de cuentas e Innovación-tecnología, y los ejes estratégicos que son Integridad, Gestión efectiva-eficiente, Mejores servicios públicos, Comunidades más seguras, Responsabilidad corporativa y Rendición de cuentas, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos del plan de acción en cada uno de los países que han implementado este modelo.

Desafíos y compromisos

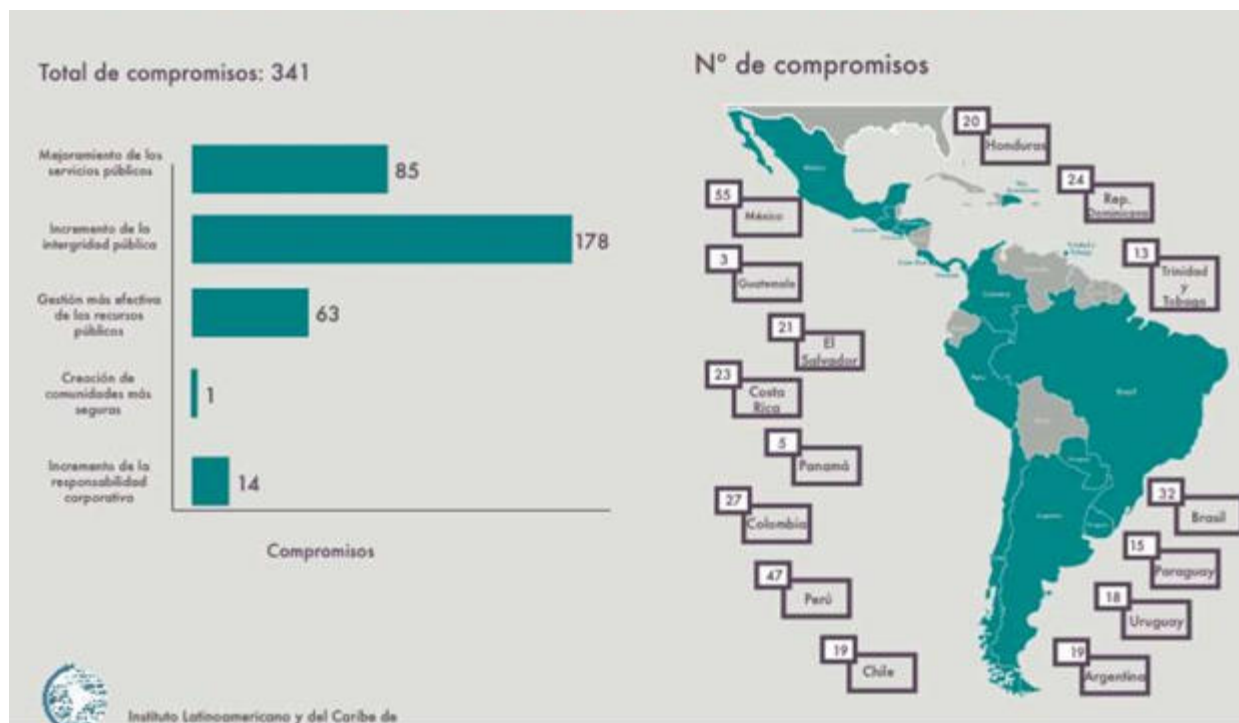


Figura 2. Desafíos y compromisos de la región 1º plan de acción.

Recuperado de <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas>.

A continuación se relacionan los compromisos adquiridos en el marco de segundo plan de acción para los países de Colombia, México, España y Estados Unidos. 54

Tabla 3. Cuadro compromisos Gobierno Abierto

PAIS	COMPROMISOS
COLOMBIA	<p>1. Transparencia y participación ciudadana en regalías. 2. Transparencia y rendición de cuentas para una mejor gestión territorial. 3. Mapa social: sinergias entre públicos y privados para proyectos sociales. 4. Buenas prácticas en el manejo del gasto público ambiental.</p> <p>5. Aumentar el acceso y la calidad de la información pública. 6. Más transparencia en la contratación pública. 7. Personas con discapacidades acceden más fácilmente a información pública y a servicios del Estado. 8. Rendición de cuentas de la rama judicial y más información sobre servicios de justicia. 9. Medicamentos y tecnologías en salud que sean transparentes. 10. Más transparencia en el sector educativo. 11. Mejorar el sistema de información ambiental. 12. Participación ciudadana y rendición de cuentas en el sector extractivo. 13. Antioquia transparente. 14. Fortalecer la participación ciudadana.</p> <p>15. Mejor acceso a servicios y trámites en justicia, salud, educación, ambiente e inclusión social. 16. Transparencia y rendición de cuentas en el Consejo de Estado para un mejor servicio de justicia. 17. Memoria histórica y verdad del conflicto armado interno. 18. Mujeres libres de violencias y discriminaciones. 19. Construcción participativa de la política pública LGBTI.</p>
MEXICO	<p>1. Compras públicas: mejorar CompraNet mediante la inclusión de los principios de contrataciones abiertas. 2. Compras inteligentes: evaluar para mejorar el proceso de compras públicas. 3. Gasto abierto: plataforma financiera de la federación. 4. Impuestos abiertos: plataforma interactiva sobre derechos y obligaciones tributarias. 5. Fondo emprendedor, abierto y participativo: transformar el fondo de apoyo PyME. 6. Infraestructura para todos: difusión de información de interés público sobre el ciclo de proyectos de infraestructura. 7. Sigue la obra pública: plataforma electrónica de seguimiento de proyectos y obras públicas. 8. Política Nacional de Datos Abiertos datos.gob.mx. 9. Consejo para Datos Abiertos. 10. Datos carreteros abiertos. 11. Datos de educación superior. 12. Democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación. 13. Retos públicos. 14. Tu gobierno en un solo punto (gob.mx): mejorar la competitividad del país mediante el uso de tecnologías de la información en los trámites y servicios gubernamentales. 15. Regulación clara y transparente: crear un sistema de información de resoluciones administrativas de órganos reguladores. 16. Normas accesibles: plataforma virtual de información sobre normas oficiales</p>

	<p>mexicanas vigentes. 17. Registro de detenidos: sistema de registro, búsqueda y localización de personas detenidas y aseguradas. 18. Base de datos de personas desaparecidas: mejorar la base de datos de personas desaparecidas con base en el Reglamento de la Ley de Registro de Personas Desaparecidas. 19. Padrón único y abierto de beneficiarios: padrón único de beneficiarios de los programas sociales. 20. Petróleo para todos: avanzar en la incorporación de los principios de gobierno abierto en materia de hidrocarburos. 21. Minería para todos: avanzar en la incorporación de los principios de gobierno abierto en el tema de la minería. 22. Adhesión de México a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). 23. Datos para un México en paz: México en paz y abierto. 24. Cuidado del medio ambiente basado en evidencia. 25. Fondo de Desastres Naturales (Fonden) transparente (reconstrucción.mx). 26. Protección participativa del medio ambiente: difusión de información para el derecho a la consulta</p>
ESPAÑA	<p>1. Portal de la transparencia. 2: mejora del acceso y la calidad de la información de portal de archivos españoles, pares. 3: recursos educativos abiertos (rea). 4: accesibilidad a los microdatos del sistema nacional de salud. 5: acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización de la misma. 6: programas de apertura de la información y su reutilización en el sector público. 7: portal de la administración de justicia. 8: mayor control y transparencia de las subvenciones públicas. 9: creación del consejo español de drogodependencias. 10: mejora de la participación de los agentes del sector en la definición de los objetivos de los planes nacionales de salvamento marítimo</p>
ESTADOS UNIDOS	<p>1. Reconstituir USA.gov como la puerta de entrada al gobierno de EE. UU. 2. Aumentar la accesibilidad de la información gubernamental en línea. 3. Ampliar el acceso a los recursos educativos a través de licencia abierta y tecnología. 4. Lanzar un proceso para crear una lista pública consolidada de cada dirección en los Estados Unidos. 5. Ayudar a los estudiantes a tomar decisiones informadas sobre la educación superior. 6. Facilitar el acceso de las personas a su propia información. 7. Soporte Open311 para mejorar la transparencia y la participación. 8. Empoderar a los estadounidenses y mejorar la salud con la medicina de precisión basada en datos. 9. Aumentar el acceso a los datos de la fuerza de trabajo para promover el empleo. 10. Promover políticas basadas en la evidencia para una prestación de servicios más eficaz. 11. Ampliar el uso del tablero de instrumentos de la infraestructura federal. 12. Consolidar los sistemas de importación y exportación para promover la competitividad económica de las empresas de EE. UU.</p>

Fuente: Elaboración propia. Cuadro compromisos Gobierno Abierto. Basado en

<https://www.opengovpartnership.org/participants>

EXITOSAS DEL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GOBIERNO**ABIERTO EN COLOMBIA**

En nuestro país se ha buscado fortalecer las diferentes iniciativas en materia de transparencia, control social, participación, acceso a la información y lucha contra la corrupción. En particular, desde la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se ha venido desarrollando diferentes acciones en temas como modernización de la administración pública, acceso y disponibilidad de la información gubernamental, desarrollo de nuevas tecnologías e innovación, rendición de cuentas y creación de herramientas que incentiven la participación activa de la sociedad civil, teniendo en cuenta, la aplicación de los principios de buen gobierno en todas sus actuaciones: eficacia, eficiencia, transparencia y esquemas efectivos de rendición de cuentas.

Al respecto podemos destacar las diferentes acciones que se vienen realizando en ese proceso de modernización de la gestión pública acorde a los elementos fundamentales que obedecen al modelo de gobierno abierto: 1) Reagrupar los compromisos de Gobierno en Línea y Portal del Estado Colombiano, Mejor Servicio al Ciudadano y Lenguaje Claro, Mejor Desempeño y Rendición de Cuentas y la Metodología Unificada de Rendición de Cuentas, Regulación en los Servicios Públicos y Transparencia en la Información del Sistema de Justicia, y Participación Ciudadana; 2) Ajustar el objetivo establecido de Protección al Consumidor, Entidades Más Eficientes, Acceso a la Información, Regalías, Control en Línea y Portal de Transparencia Económica; 3) Evaluar la posibilidad de realizar pilotos en los temas de educación y salud; 4)

Finalmente, el compromiso de implementar el Plan de Acción a nivel territorial.

57

(Presidencia de la Republica, Secretaria de Transparencia, 2013)

por otra parte podemos resaltar las iniciativas de alto impacto que se estan implementando en colombia :

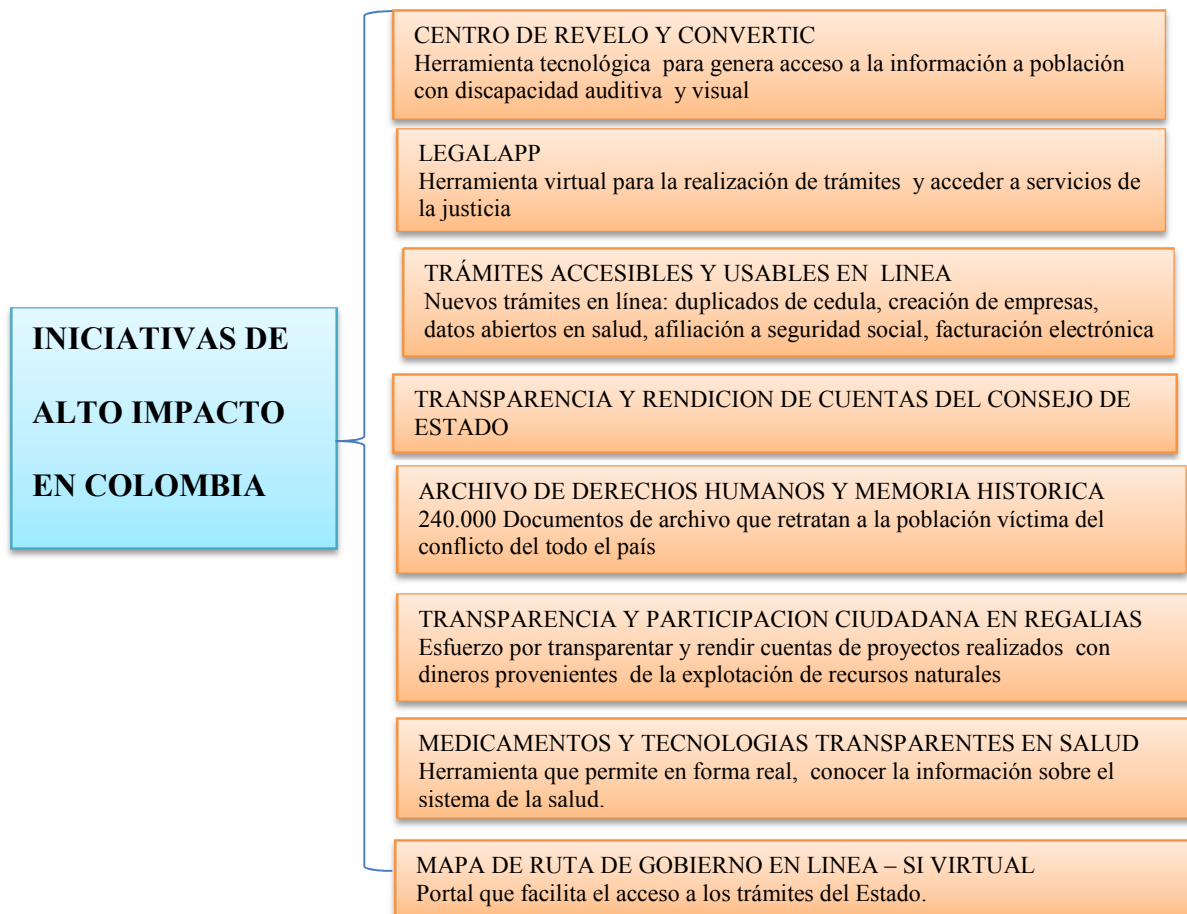


Figura 3 Modelo de gobierno.

Fuente: Elaboración propia. Basado en <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/colombia-reconocida-por-iniciativas-gobierno-abierto.aspx>

En este sentido, el Buen Gobierno requiere un mayor compromiso en cuanto al mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección a la ciudadanía, integrando el sector público, el sector privado y el sector empresarial por medio de la participación ciudadana con las manifestaciones de capital social e iniciativas de responsabilidad.

Este enfoque caracterizado como una de las estrategias transversales del gobierno pretende perseguir el uso indebido de los recursos públicos, coordinando y fortaleciendo la acción preventiva y punitiva del Estado contra la corrupción, fortalecer la participación ciudadana y la consolidación del Estado democrático para el diseño y seguimiento de las políticas públicas, la vigilancia y control de la gestión de las autoridades (DNP, 2015).

Al incorporar experiencias exitosas de otros países en la implementación del gobierno abierto debemos mencionar como ejemplo el caso mexicano en cuanto a los avances significativos de la revisión del Servicio Profesional de Carrera (SPC) al establecer una gestión basada en méritos para la fuerza laboral pública, y entendiendo su contribución al fomento de los principios de buena gobernanza en el servicio público. El buen funcionamiento del servicio civil (funcionarios públicos) es importante para fomentar el diseño y la implementación adecuada de políticas públicas, así como una prestación eficaz de servicios, rendición de cuentas, transparencia y capacidad de respuesta en el uso de recursos públicos.

En el caso de España en la gestión pública se promueve un nuevo paradigma apoyado en 59 tres ejes: reformar en lo posible la lógica weberiana imperante en las administraciones locales, la posibilidad de construir un modelo totalmente alternativo o el impulsar la Orientación al Servicio Público (Profesionalización del Servicio Público); procesos de innovación democrática que obedecen a los principios de participación ciudadana, cooperación social e integración de las políticas urbanas; y la colaboración entre las esferas pública y privada como una de las palancas de eficacia.

La Administración Pública en los EE.UU. combina la perspectiva jurídica y el enfoque propio del sector privado que caracteriza el planteamiento de las cuestiones públicas. Esta concepción se suma a una idea mínima de Estado, que tiene que dejar amplio espacio a la iniciativa de los particulares. Se ha buscado fortalecer la gestión por desempeño y por resultado teniendo en cuenta criterios de eficacia y eficiencia, a través de la “*revalorización*” de parámetros de productividad y la reducción de los costos, incluso desde el punto de vista de la gestión y la selección del personal.

¿Cuál Es El Modelo Que Se Propone Para Mejorar La Gestión Pública En Colombia?

La innovación pública se concreta en modelos de gestión que tienen como función reducir la complejidad frente a los procesos de transformación y los problemas derivados para aumentar la eficiencia y la eficacia en la respuesta a las demandas de la ciudadanía. Se trata propiamente de establecer nuevos procesos, de proponer, y construir nuevas formas relacionadas con la administración pública.

abierto en la administración pública en Colombia, es importante destacar los siguientes aspectos:

1. Lograr a través de la estrategia de Gobierno Digital:

a. Excelencia en el servicio al ciudadano: Propender por el fin superior de fortalecer la relación de los ciudadanos con el Estado a partir de la adecuada atención y provisión de los servicios, buscando la optimización en el uso de los recursos, teniendo en cuenta el modelo de Gestión Pública Eficiente al Servicio del Ciudadano y los principios orientadores de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano.

b. Apertura y reutilización de datos públicos: Abrir los datos públicos para impulsar la participación, el control social y la generación de valor agregado.

c. Estandarización: Facilitar la evolución de la gestión de TI del Estado colombiano hacia un modelo estandarizado que aplica el marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de TI.

d. Interoperabilidad: Fortalecer el intercambio de información entre entidades y sectores.

e. Neutralidad tecnológica: Garantizar la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, emplear contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible.

f. Innovación: Desarrollar nuevas formas de usar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para producir cambios que generen nuevo y mayor valor público.

A través de la estrategia de Gobierno Digital, nuestro país ha logrado resultados en cuanto a servicios en línea, el capital humano y la interactividad de los servicios, así como la presencia interactiva y transaccional; sin embargo, se debe seguir trabajando en la infraestructura de las telecomunicaciones para la continua participación, la consulta electrónica y la toma de decisiones electrónicas.

2. La necesidad de adelantar un verdadero proceso de profesionalización del servicio público. Podemos señalar que la administración pública colombiana se ha caracterizado por la influencia de las alianzas entre diversos sectores políticos para realizar acuerdos burocráticos que han terminado por convertir el Estado en una estructura cerrada que deja entrever su ineficacia frente a las demandas de la ciudadanía, sumado al predominio de una cultura que privilegia los intereses particulares sobre el mérito.

De esta manera, la profesionalización del servicio público es el primero de los aspectos requeridos en el fortalecimiento y plena modernización de la administración pública en Colombia sobre la base de la transparencia, la participación y la colaboración, mediante un proceso en el que se adopten las mejores prácticas que han venido marcando la tendencia en la gestión estratégica del talento humano. De allí surge el modelo de empleo público definido en la Ley 909 de 2004, que estableció un sistema de carrera administrativa que se viene implementando muy lentamente, basado en la formación, capacitación y entrenamiento del talento humano al servicio del Estado para el desarrollo de capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar la eficacia personal, grupal y

organizacional, que posibilite el desarrollo profesional de los servidores públicos y el mejoramiento en la prestación de los servicios.

62

La aplicación de esta norma exige a las entidades determinar su estructura organizacional y elaborar las plantas de personal con criterios técnicos y determinar funciones y requisitos a los diferentes empleos, es decir se busca diseñar un sistema de empleo en el cual la carrera administrativa se desarrolle a través de una estructura de cargos, cuya creación y provisión se enmarque en planes anuales de necesidades y donde los criterios de mérito se extiendan a los empleos de naturaleza gerencial para la consolidación de una administración pública moderna y eficiente.

La profesionalización del servicio público entendida como un proceso meritocrático permite que las entidades avancen mostrando mejores niveles de integridad (transparencia), eficiencia y efectividad, y para ello se requiere desarrollar y fortalecer las competencias y capacidades necesarias en los servidores públicos, pues son estos los que materializan a través de su gestión el fortalecimiento de la institucionalidad pública.

3. Es de resaltar que un modelo de gobierno abierto cuyo pilar esencial es la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía mediante el control social, debe fortalecer estos mecanismos como acciones preventivas para evitar que se presenten hechos que atentan contra el servicio público, el patrimonio público y la moralidad administrativa.

Así mismo, se deben afianzar los derechos fundamentales, los mecanismos de participación ciudadana y los fines de la función pública definidos en la Constitución Política como criterio normativo para consolidar una institucionalidad transparente enmarcada en el concepto de la ética de lo público. Esto encaminado a determinar el ejercicio del poder que recae en el servidor público como agente de la institucionalización de la acción del Estado capaz de diferenciar el interés general del interés particular, y de visualizar el bien común (Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2004).

El Banco Interamericano de Desarrollo identifica la corrupción como toda acción u omisión de un funcionario público en que este se desvíe de los deberes normales de su cargo, con objeto de obtener gratificaciones de índole privada o beneficios políticos pecuniarios. Para Apel y Rawls, la corrupción “lesiona de manera grave los supuestos éticos de libertad personal, justicia social y transparencia comunicativa que sostiene la democracia” (Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2004).

Teniendo en cuenta que nuestro país incorporó a su ordenamiento legal la Convención Interamericana contra la Corrupción mediante la Ley 412 de 1997, es su compromiso adoptar los mecanismos, normas y medidas de carácter preventivo, y de esta manera hacer posible que la gestión de los servidores públicos este enmarcada en el estricto cumplimiento de sus funciones, así podemos determinar cómo características de la política anticorrupción: a) Sostenibilidad: Permanencia y durabilidad de las estrategias en la lucha contra la corrupción; b) Universalidad: Se refiere a la necesidad de garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública con el fin de hacer efectivo el control social y la rendición en cuentas; y c) Prevención: Se dirige al

desarrollo de acciones de socialización, divulgación y formación que tiendan a generar conciencia en el servidor público y en la ciudadanía.

64

4. Seguimiento al Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto teniendo en cuenta que corresponde a las entidades responsables ampliar la participación ciudadana en la búsqueda por consolidar la iniciativa a nivel regional, departamental y municipal.

Frente a un escenario de desconfianza en la administración pública es necesario atender la reclamación ciudadana que solo puede lograrse a través de propuestas innovadoras en el marco de la construcción de redes sociales articuladas con el desempeño de la función pública, la descentralización y la toma de decisiones más transparentes. De allí surge una estructura organizada en sentido cooperativo y colaborativo, a través de alianzas que abordan el trabajo conjunto entre lo público y lo privado, entre ciudadanos y políticos.

Los cambios necesarios que se deben implementar en la gestión pública están directamente ligados a la forma como se relaciona o interactúa el gobierno con los ciudadanos y otros actores. La idea del gobierno abierto se consolida sobre la base de hacer disponible la información, lograr una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y establecer los canales que permiten evidenciar las actuaciones de los servidores públicos.

El seguimiento al plan de acción del modelo de gobierno abierto debe hacerse asumiendo su principal objetivo de establecer una constante interconexión y comunicación con los ciudadanos haciendo uso de todos los mecanismos entre otros las herramientas y medios tecnológicos para

atender sus demandas, necesidades, preferencias, observaciones, opiniones y sugerencias, y 65
facilitar la colaboración con los funcionarios públicos en el desarrollo de políticas públicas y
servicios. Esto implica una ruptura con la mediación política en un verdadero ejercicio de
democracia directa en las decisiones de la administración pública con fundamento en una
relación abierta con la ciudadanía y las diferentes organizaciones que se encuentran en el
entorno.

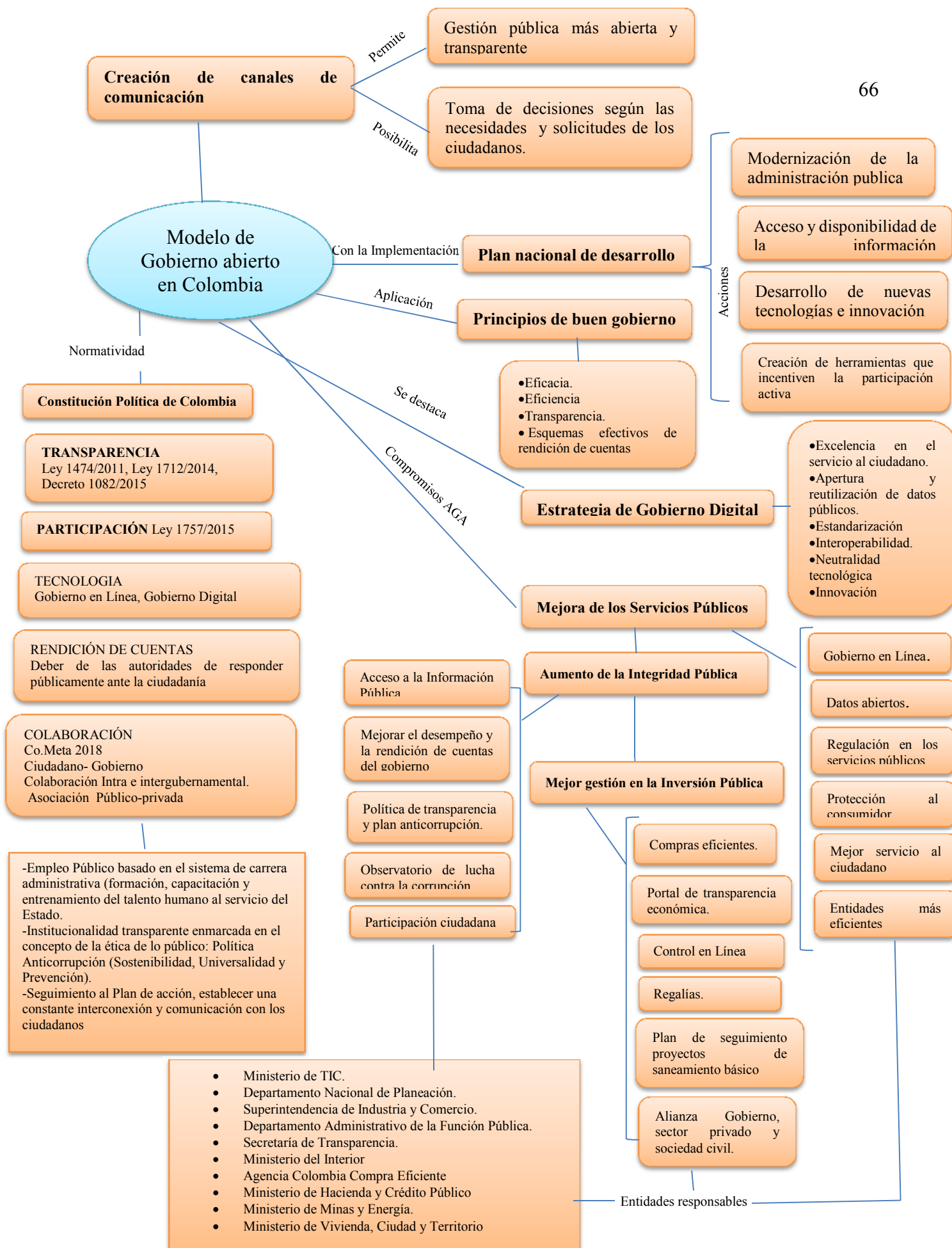


Figura 4: Modelo de Gobierno Abierto en Colombia.

Fuente: Elaboración propia. Basado en
<http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Documents/plan-de-accion-sep-30.pdf>

El objetivo general de la presente monografía se desarrolló al identificar los elementos del modelo de gobierno abierto, además de establecer un comparativo de las diferentes estrategias que se vienen implementando para lograr un modelo de gobierno abierto en la administración pública de Colombia, México, España y Estados Unidos y exponer sus resultados en la construcción de una relación respetuosa y transparente con los gobernados para la definición de las políticas públicas que sean el reflejo de los procesos de participación y concertación.

El modelo de gobierno abierto se ha venido imponiendo en gran parte de los países del mundo, en la actualidad hacen parte de la Alianza para el Gobierno Abierto 65 países que buscan consolidar un modelo de gestión pública sobre la base del reconocimiento de los derechos políticos, sociales, culturales y ambientales en sociedades democráticas caracterizadas por la confianza que generan sus instituciones sobre la base de sus indicadores de transparencia, participación y colaboración ciudadana, y la implementación de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información – TIC.

En este sentido, el concepto de Gobierno Abierto debe traducirse en un modelo de gestión basado en la relación de colaboración gobierno-gobierno, gobierno-ciudadanos, gobierno-sector privado y que conlleva a un sistema de democracia abierta soportada en dos componentes transversales: la transparencia y la participación colaborativa.

El gobierno abierto se puede definir como una estrategia que busca crear instituciones gubernamentales más transparentes, más participativas, donde los ciudadanos estén más comprometidos en la toma de decisiones e involucrándose en la definición de las políticas públicas, con el beneficio de extender la consulta y participación a todos, permitiendo así que los ciudadanos influyan de manera directa en las decisiones políticas, aunque el gobierno siga ejerciéndose mediante instituciones representativas, fortaleciendo los cimientos de una ciudadanía más activa.

En la implementación del modelo de gobierno abierto el desarrollo y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, constituye una herramienta fundamental dentro del control social y la participación de la comunidad en la gestión pública, permitiendo que la ciudadanía pase de ser un sujeto pasivo a una sociedad activa, que le permiten en todo momento y desde cualquier lugar participar, denunciar y colaborar, avanzando en una democracia representativa a un modelo de democracia interactiva y abierta.

El gobierno electrónico surge como un programa de política pública dentro de una llamada Agenda de Conectividad. Estas Agendas fueron formuladas por la mayoría de gobiernos entre 1998 y 2001, como una forma de afrontar, por parte del Estado, la expansión del internet y las nuevas tecnologías de la información en el nuevo milenio.

Los aspectos fundamentales del modelo de gobierno abierto que están siendo implementados en Colombia, México, España y Estados Unidos son: Profesionalización del Servicio Público;

Transparencia y acceso a la información pública; Participación; Colaboración; Tecnología e innovación (datos abiertos) y Rendición de Cuentas. 70

Otros aspectos importantes que se concluyen de este estudio se pueden enumerar así:

1. En la conceptualización de la administración pública, existen unos elementos generales: a) una acción humana planificada para la obtención de fines; b) una actividad continua en el desarrollo de dicha acción y la persistencia en el propósito; c) una jerarquización de valores y prioridades. Comprende así mismo elementos específicos de carácter: a) técnico: sistemas, mecanismos y procedimientos para administrar recursos y para elevar la eficiencia administrativa; b) político: aplicación de políticas gubernamentales y administración gubernamental, y c) jurídico: el derecho positivo regulador de la organización y funcionamiento de la administración pública.

2. Para la implementación del modelo de gobierno abierto se advierte la necesidad de introducir cambios en la gestión pública a través de la profesionalización del servicio público (El Estado preocupado por mostrar su transparencia debe implementar programas, mecanismos y estrategias que orienten el desempeño de los funcionarios públicos, y que le permita al ciudadano participar en la toma de decisiones y evaluar si los servicios que prestan las entidades gubernamentales son los más eficientes). Lo anterior con el fin de recuperar la confianza entre gobierno y ciudadanía, aspecto fundamental para la buena gobernanza. Las TIC pueden contribuir a generar confianza al hacer posible la participación ciudadana en el proceso de diseño

de políticas públicas, fomentando un gobierno abierto y responsable y contribuyendo a prevenir la corrupción.

71

3. Los gobiernos deben implementar las herramientas de las tecnologías de la comunicación e información abiertas y transparentes, que crean valor público y aumentan el bienestar de los usuarios, a la vez que hacen posible un ambiente de negocios claro y predecible. Los cambios futuros en el sector público se centran en cómo garantizar la optimización continua del uso que hacen de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) para la interacción con ciudadanos y empresas. Las TIC han sustentado las reformas al mejorar la transparencia y facilitar el intercambio de información.

4. A partir del concepto de gobierno abierto se requiere involucrar directamente a las comunidades en la priorización y control del gasto, fortaleciendo la acción de las veedurías, la rendición de cuentas para que las políticas locales sean ejecutadas de manera concertada y coordinada, así lograr un equilibrio en la toma de decisiones en la búsqueda del interés colectivo.

5. Así mismo, el éxito del modelo de gobierno abierto radica en que la dirección política desarrolle sus funciones en forma diferenciada a la dirección ejecutiva para evitar que el conjunto de las decisiones estén vinculadas ideológicamente imponiendo límites a la administración y haciendo manifiesta su incapacidad para responder a las demandas, cambios provenientes del entorno, las necesidades y exigencias de la ciudadanía.

6. Es de resaltar la importancia de un buen gobierno en el que todos los ciudadanos se involucren en los diferentes mecanismos de participación, con el fin de conocer y exigir la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y tener acceso a la información. Se trata de que los ciudadanos participen y se involucren de una manera más activa y que brinden herramientas necesarias para que puedan ayudar a crear un gobierno mejor y los gobernantes tomen decisiones más inclusivas. 72

Se puede determinar que existe un gobierno abierto cuando el gobierno muestra procesos de transparencia, la corrupción se reduce y los gobernantes pueden cumplir con los programas de gobierno propuestos.

7. Un concepto que incorpora elementos del modelo de gobierno abierto es el de Smart City o Smart government, cuyas características esenciales se pueden determinar así:

Transparencia de su gobierno: implica la prestación de servicios que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos a partir de una comunicación más directa y transparente siempre atentos a las demandas prioritarias de la comunidad.

Datos abiertos: mediante el uso de las TIC para la toma de decisiones participativas y la co-creación de servicios que permitan agilizar los trámites entre la administración y el ciudadano.

Integración de la administración pública con los demás actores de la sociedad: integración de la administración pública con el sector privado y la ciudadanía en general, para el funcionamiento de la ciudad de manera más eficiente y eficaz desde el gobierno.

Finalmente, se advierte como condición para consolidar una propuesta de gobierno abierto que la recuperación de la confianza institucional dentro de un marco de transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas y el uso de las TIC, requiere de la capacidad de comunicar (cercanía con el ciudadano) de los servidores públicos desde los diferentes planos (económico, jurídico, político – administrativo) hacia una gestión pública que asuma los principios y valores de desarrollo humano sostenible. La implementación integral de la agenda de Gobierno Abierto al momento de incorporar los componentes de participación y colaboración supone gestionar la interacción entre ciudadanos y gobierno; se trata de una interacción multidireccional más dinámica, porque se busca transitar desde un ciudadano-receptor a un ciudadano-gestor de la provisión de servicios públicos, donde además se requiere que el gobierno entienda que el poder ya no lo ejercen solamente ellos, sino que hay una ciudadanía informada que hace presencia en el escenario de lo público para influir en las decisiones, creando una cultura para la participación ciudadana como eje fundamental del gobierno, pues hemos visto que en la parte normativa hay grandes avances sin embargo hay que fortalecer los espacios para que los ciudadanos puedan intervenir de manera activa y sean estos los que ejerzan el control en las decisiones administrativas, económicas y sociales, no solo como espectadores sino como actores principales en el desarrollo del país, pues en la medida que el ciudadano se involucre en las decisiones del gobierno se obtendrán mejores resultados en pro de cumplir con los requerimientos que la ciudadanía demanda.

Cabrera Peña, K. I. (2015). Análisis comparativo de políticas públicas en modelos de acceso abierto en América Latina. El caso de Brasil y Argentina. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 15-25. Obtenido de <https://oerknowledgecloud.org/sites/oerknowledgecloud.org/files/Spanish%20version%201947-8777-2-PB.pdf>

CEPAL. (2017). *Plan de Gobierno Abierto Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. CEPAL Serie Manuales. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf

Cruz-Rubio, C. N. (Septiembre de 2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? (I. U. Gasset, Ed.) *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 37 - 53.

Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Que es (y que no es) gobierno abierto? una discusión conceptual. *Eunomia, Revista en cultura de la legalidad.*, 44.

DNP, D. N. (2015). Buen Gobierno. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/Buen-Gobierno.aspx>

Enerlis, E. a. (2012). *Libro Blanco de las Smart Cities*. Obtenido de http://www.innopro.es/pdfs/libro_blanco_smart_cities.pdf

Erra, C. (18 de septiembre de 2001). *Modelo burocrático de organización*. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/modelo-burocratico-de-organizacion/>

Gómez Díaz De León, C. (2015). *De la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública*. México: Mc Graw Hill Education.

open Government: Gobierno abierto. Madrid: Algón Editores.

Instituto de Estudios del Ministerio Público. (2004). *Ética, Filosofía y Derecho: Hacia la construcción ética de lo público* ., (págs. 135 - 142). Bogotá.

López Camps, J. (1998). *Gobernar es gestionar con calidad*. Gapp.

Mariñez Navarro, F. (Julio - Diciembre de 2013). ¿QUÉ TRANSPARENCIA REQUIERE EL GOBIERNO ABIERTO? (I. T. Monterrey, Ed.) *Revista de Gestión Pública*, II(2), 305-333.

Obtenido de http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Marinez.pdf

Mariñez Navarro, F., & Valenzuela Mendoza, R. E. (2013). *Gobierno Abierto ¿Más innovaciones?, ¿ Más Gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste?* Mexico: MAPorrúa.

Mauricio Olavarría Gambi. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de políticas publicas* .
Obtenido de
http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf?sequence=1

Meny, Y. y.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Ministerio TIC e iNNpulsa Colombia. (s.f.). *Co.META 2018*. Obtenido de
<http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-article-18815.html>

Moreno Rodriguez, R. (1980). *La administración Publica Federal en Mexico*. Mexico: Univeridad Nacional Autonoma de MExico.

Naciones Unidas, D. d. (1962). *Manual de administracion publica*. Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas.

<http://noticias.universia.cr/educacion/noticia/2017/09/04/1155475/tipos-investigacion-descriptiva-exploratoria-explicativa.html>

OCDE. (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*,. MEXICO : OECD Publishing.

OCDE. (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. *OECD Publishing*. Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046732.pdf>

OCDE, O. p. (2004). *"White Paper" sobre Gobierno Corporativo en América Latina*.

Osborne, D., & Gaebler , T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector*. Grupo Planeta.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *La reinención del gobierno. a influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Poder Público - Rama Legislativa, República de Colombia. (9 de Junio de 2015). Diario Oficial - Ley 1753 de 2015. *Diario Oficial*. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Pont Vidal, J. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Catarata.

Presidencia de la Republica, Secretaria de Transparencia. (2013). *Secretaria de Transparencia*. Obtenido de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Documents/plan-de-accion-sep-30.pdf>

Ragone, S. (Enero - Junio de 2014). la administración en los ee.uu.: un breve recorrido entre sus reformas hasta la crisis actual. *ReDCE*(21), 45-72. Obtenido de http://www.ugr.es/~redce/REDCE21pdf/02_ragone.pdf

Ramírez Cardona, C. (1993). *Fundamentos de Administración*. Bogotá: Ecoe.

77

República, C. d. (s.f.). Ley 909 de 2004. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/ley%20909%20de%2023%20de%20septiembre%20de%202004.pdf>

Retos de la gestión pública. (16 de 4 de 2004). *Dinero*. Obtenido de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/management/articulo/retos-gestion-publica/22650>

Rivero Arango, J. O. (2010). La administración pública en Colombia privatización y modernización. (U. A. Bucaramanga, Ed.) *Temas Socio Jurídicos*, 28(59), 117 - 124.

Valencia, G., & Alvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para. *Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 93- 121.

Villanueva, I. F. (1992). *El estudio de las politicas publicas* . Mexico: grupo editorial Miguel Angel Porrúa.

Wong Chacon, L. d. (2012). Modelo burocrático de organización de Max Weber desde un enfoque decidofóbico. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/modelo-burocratico-organizacion-max-weber-enfoque-decidofobico/>

www.mintic.gov.co. (2018). Obtenido de <http://mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3510.html>

Younes Moreno, D., & Latorre González, I. (2017). *Modelos de gobierno corporativo en el sector público colombiano*. Bogota: Instituto de Estudios del Ministerio Público, Escuela Superior de Administración Pública y Procuraduría General de la Nación .